

The background of the entire page is a detailed, sepia-toned map of the Torino region. It shows a complex network of roads, rivers, and urban areas. The map is oriented with North at the top. The text is overlaid on this map.

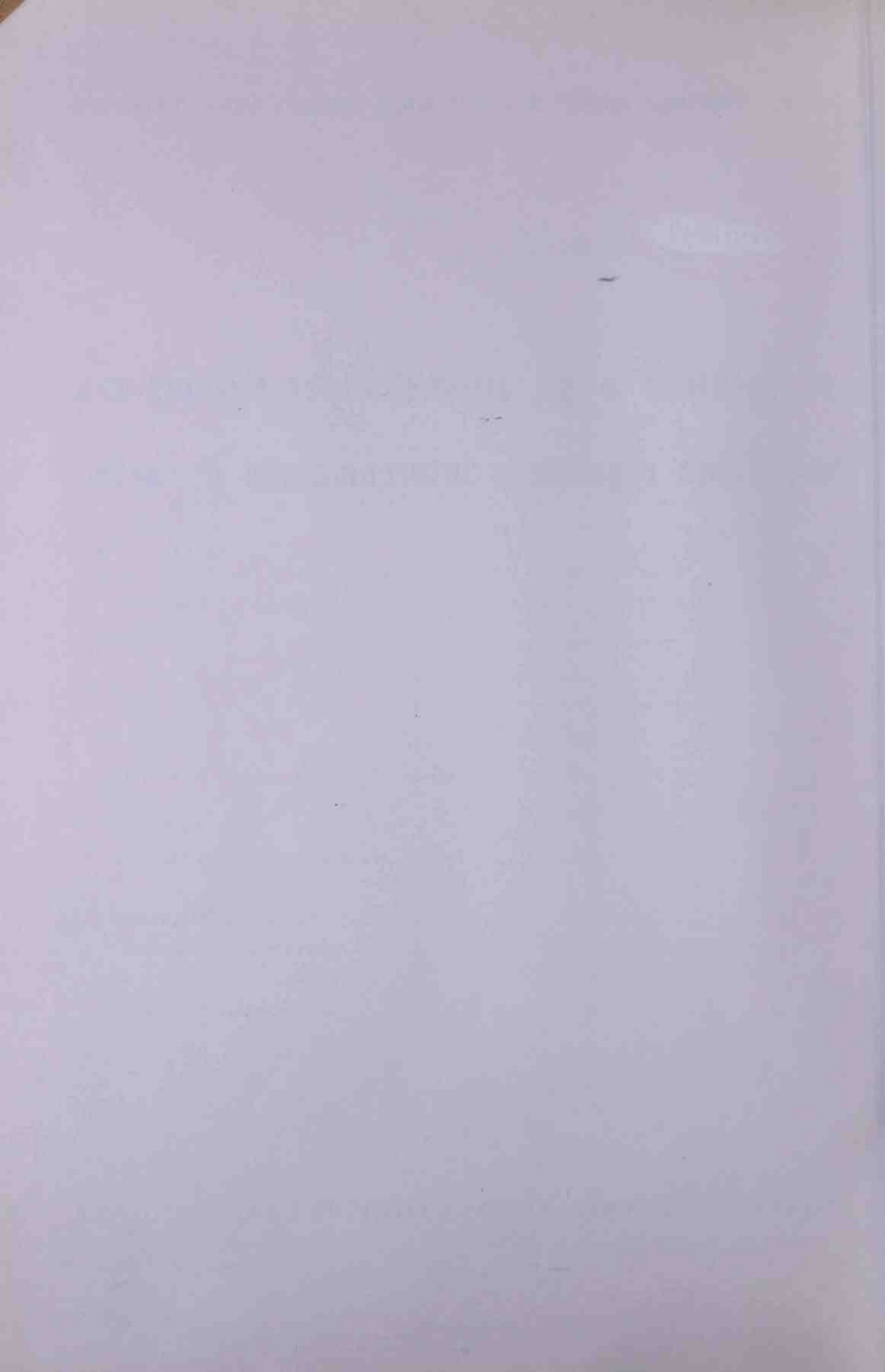
IRES - ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO-SOCIALI "ALDO VALENTE"

**le politiche e gli strumenti per l'attuazione
del piano regolatore intercomunale di torino**

TORINO - PIANO REGOLATORE INTERCOMUNALE



**le politiche e gli strumenti per l'attuazione
del piano regolatore intercomunale di torino**



I N D I C E

1. Considerazioni generali sulle iniziative da adottare in vista dell'applicazione dei piani intercomunali.
2. Politiche e strumenti per l'attuazione del P.R.I. di Torino
 - 2.1.1. - Gli squilibri e la funzione della pianificazione intercomunale.
 - 2.1.2. - La tassazione generale.
 - 2.1.3. - Contributi di miglioria e tassazione degli incrementi di valore delle aree.
 - 2.1.4. - La politica patrimoniale in generale.
 - 2.1.5. - Necessità e possibilità di una politica patrimoniale di acquisto di aree sul mercato.
 - 2.2.1. - L'espropriazione per pubblica utilità nella pianificazione intercomunale.
 - 2.2.2. - La recente legge 18 aprile 1962 n.167 (Ripamonti) sull'edilizia economica e popolare, i Consorzi e la pianificazione intercomunale.
 - 2.2.3. - I piani di lottizzazione come mezzo per facilitare l'attuazione del P.I.

CONSIDERAZIONI GENERALI SULLE INIZIATIVE DA ADOTTARE
IN VISTA DELLA APPLICAZIONE DEI PIANI INTERCOMUNALI

1. Si avverte ormai sempre più chiaramente la necessità di una nuova legge urbanistica che risolva i problemi lasciati aperti dalla vecchia legge e che adegui questi strumenti alle nuove esigenze dello sviluppo economico-sociale. Un'apposita Commissione ha preparato uno schema per un progetto di legge: ai lavori di detta Commissione ha partecipato il Direttore dell'Istituto, che ha cercato di prospettare i vari problemi tenendo conto anche delle esigenze chiarite attraverso gli studi per il piano intercomunale di Torino. Lo schema del progetto non è ancora noto, tuttavia alcuni criteri largamente sostenuti possono essere qui prospettati, nella fiducia che essi possano tradursi presto in norma giuridica.

L'esigenza di concepire un piano urbanistico per un gruppo di comuni si fonda sulle seguenti considerazioni:

- 1) — la crescente importanza che assumono i fattori agglomerativi nella configurazione delle zone industriali e la crescente tendenza all'urbanesimo rendono gli ambiti comunali insufficienti per la configurazione di zone industriali e di zone residenziali che siano urbanisticamente ed economicamente efficienti, sia per quanto riguarda la loro ampiezza geografica, sia per quanto riguarda la struttura delle opere di urbanizzazione.
- 2) — Anche se si prescinde da queste difficoltà tecniche, nell'ambito comunale risulta più difficile risolvere i problemi di organizzazione del territorio per il maggior peso che sulle decisioni della Pubblica Amministrazione hanno gli interessi particolari e per le dimensioni che certi servizi pubblici devono raggiungere per ragioni di efficienza economico-tecnica e che risulta difficile attuare per le limitate disponibilità finanziarie dei comuni singolarmente considerati.

Per queste ragioni, essenzialmente, il problema della destinazione delle aree a scopi residenziali e a scopi industriali deve essere risolto a mezzo di un piano intercomunale o, per usare la terminologia oggi in voga, di un piano comprensoriale. Questa dovrebbe essere la finalità principale del Piano Intercomunale: perchè essa possa essere attuata è

necessario che il Piano Intercomunale sia considerato vincolante per i vari comuni del Comprensorio e che alle sue indicazioni siano rigorosamente adeguati i piani regolatori comunali.

Occorre subito osservare che la destinazione delle aree e la struttura delle opere di urbanizzazione e dei servizi di un Comprensorio non possono essere concepite prescindendo da un piano economico di sviluppo, il quale deve riferirsi all'intera Regione e in relazione al quale dovrebbe essere predisposto un piano urbanistico regionale (l'attuale piano territoriale di coordinamento, opportunamente precisato per quanto riguarda le sue finalità, il suo contenuto e le relazioni con gli altri piani urbanistici), è anzi augurabile che l'ampiezza dei Comprensori per i quali formulare piani intercomunali (o comprensoriali) sia stabilita nell'ambito del piano urbanistico regionale. Purtroppo attualmente questi problemi non sono considerati dall'attuale legislazione urbanistica, per cui si deve procedere a configurare il piano intercomunale per un numero di comuni stabilito senza chiari criteri economici e urbanistici (per Torino i 23 comuni della cosiddetta Cintura) nè si possono utilizzare indicazioni di un piano economico regionale che non è stato ancora concepito per il Piemonte.

Nei suoi studi tuttavia l'I.R.E.S. cercherà di pervenire a indicazioni di carattere economico elaborate, considerando anche, per quanto possibile, le interdipendenze tra le attività economiche della Cintura e quelle che potranno svilupparsi in un ambito spaziale più vasto coincidente quanto meno con la Provincia.

2. Maggiore rilievo assumono i problemi relativi al carattere vincolante che il piano intercomunale deve assumere nei riguardi delle amministrazioni comunali. Di questo problema tratteremo nei paragrafi successivi.

Occorre però premettere alcune considerazioni su alcune caratteristiche che il piano intercomunale dovrà avere per la Provincia di Torino, quali sono suggerite dagli studi economici condotti dall'I.R.E.S. Si passerà quindi ad indicare come i problemi in questione potranno essere affrontati dalla nuova legge urbanistica allo scopo di giustificare le iniziative che nei paragrafi successivi verranno suggerite per ovviare alle deficienze della legislazione in atto.

I principali ostacoli allo sviluppo economico della regione torinese, dagli studi svolti appaiono i seguenti:

- a) — Insufficiente disponibilità di mano d'opera;

- b) - congestione urbanistica, che comporta costi crescenti di urbanizzazione e minore efficienza nei servizi pubblici, caratteristiche queste che in assenza di una pronta ed efficace organizzazione del territorio sono destinate ad accentuarsi;
- c) - insufficiente differenziazione dell'attività industriale;
- d) - carenza dell'attività finanziaria e dell'attività commerciale che, in vista delle più facili comunicazioni che si potranno realizzare tra la Provincia e l'esterno e del possibile intenso sviluppo industriale, potranno vedere notevolmente migliorate le loro prospettive di sviluppo;
- e) - caratteristiche strutturali nell'agricoltura della regione che debbono essere adeguate alle nuove esigenze e possibilità di sviluppo dell'economia globalmente considerata.

Mentre, per l'eliminazione degli ostacoli di cui ai punti c), d), e), scarsa importanza potranno assumere gli orientamenti del piano intercomunale, questi appaiono suscettibili di notevole influenza ai fini di una eliminazione o attenuazione degli ostacoli di cui ai punti a) e b).

I primi risultati degli studi sulle tendenze della localizzazione e delle analisi delle prospettive di sviluppo suggeriscono che :

- 1) - L'insediamento di attività industriali nella Cintura non è limitato dal le prospettive di sviluppo economico dei settori in essa presenti , ma può essere limitato dall'insufficienza di zone industriali, dagli effetti dell'attività speculativa sui prezzi dei terreni e dalla deficienza della mano d'opera reperibile nella Cintura.
- 2) - Le attività industriali che, ove non siano ostacolate dagli elementi negativi anziddetti, sono portate a scegliere la loro localizzazione nella Cintura, sono numerose e per esse appare difficile valutare i vantaggi differenziali della localizzazione nella Cintura rispetto ad altre localizzazioni.

Queste considerazioni suggeriscono che il problema fondamentale per il piano intercomunale è quello di individuare zone industriali sufficientemente ampie, allo scopo anche di facilitare gli ulteriori sviluppi delle attività insediate nella Cintura e di evitare così trasferimenti unicamente motivati dall'ulteriore stabilirsi di residenze nelle vicinanze delle industrie, che possono soffocare le stesse e rendere necessario e conveniente alla singola impresa un trasferimento, il cui costo è per la stessa compensato dal rincaro dei terreni, mentre costituisce per la collettività una perdita netta.

Non solo il piano intercomunale dovrà individuare zone industriali sufficientemente ampie, localizzate nei punti in cui è possibile riservare spazi

adeguati per i successivi sviluppi ed evitare insediamenti di residenze, e in cui si realizzano condizioni favorevoli di comunicazione con i mercati, ma esso dovrà anche individuare zone residenziali pure di ampiezza adeguata e concepite in relazione all'utilizzo che esse potranno avere, in un periodo almeno decennale, allo scopo di configurare livelli e strutture dei servizi pubblici, in modo tecnicamente ed economicamente efficiente.

Dall'analisi delle prospettive di sviluppo della Provincia di Torino è in fatti emerso che anche nella ipotesi di notevoli incrementi nella produttività di lavoro dei vari settori, lo sviluppo delle industrie oggi insediate nella provincia di Torino potrà continuare nel futuro solo se i flussi migratori subiranno un notevole incremento. Più precisamente, per sostenere tale sviluppo esso dovrebbe triplicare.

Difficilmente ciò potrà realizzarsi, per cui molto probabilmente alcune attività economiche dovranno trasferirsi fuori provincia. Questa considerazione sottolinea l'urgenza di un piano economico regionale che potrà mettere il Piemonte in grado di valorizzare al massimo queste prospettive, ai fini dell'espansione dell'economia regionale, ancora caratterizzata dall'esistenza di zone relativamente arretrate e depresse. Per ora il problema che si pone al piano intercomunale è di garantire zone residenziali sufficientemente ampie per consentire un notevole incremento della popolazione. Ciò tornerà a vantaggio anche delle altre zone del Piemonte, perchè accentuerà il ruolo che Torino potrà avere come polo di sviluppo nell'economia Italiana e potrà stimolare la funzione commerciale — finanziaria di Torino e creare così condizioni favorevoli per lo sviluppo nel Piemonte di altri poli collegati a Torino. E' evidente che di fronte a queste prospettive Torino dovrà assumere configurazione di città-regione. Anche per questa ragione il piano intercomunale assume un'importanza che difficilmente potrà essere sottovalutata e dovrà necessariamente comportare notevoli modifiche nella concezione dei piani regolatori dei singoli comuni.

Basterà, a questo stadio dell'analisi, accennare al problema della valorizzazione della collina torinese. Due esigenze debbono essere rispettate: la esigenza paesaggistica e l'utilizzazione della collina, allo scopo anche di garantire la conservazione di ampie zone di verde la cui presenza appare sempre più necessaria per ragioni igienico-sociali.

Queste esigenze possono essere soddisfatte in due modi:

- 1) — imponendo coefficienti di fabbricazione molto bassi, più o meno omogenei per tutta la collina;
- 2) — destinando vaste zone a verde pubblico e stabilendo, per altre zone, coefficienti di fabbricazione corrispondentemente più elevati.

Il primo modo ha l'inconveniente di consentire gli insediamenti in collina soltanto a persone con alti redditi e di limitare notevolmente l'utilizzazione della collina a scopo residenziale. Il secondo modo non presenta questo inconveniente e, per di più, presenta il vantaggio di mettere le zone di verde a disposizione di tutta la collettività: tali zone potranno essere utilizzate infatti per parchi pubblici, per campi da tennis, piscine e altri servizi a scopo ricreativo. Questo secondo modo, per altro, incontra difficoltà di attuazione in quanto comporta l'esproprio di vaste zone: le difficoltà non sono a nostro avviso di ordine giuridico, in quanto si potrebbe ravvisare, nella destinazione di queste aree, un interesse pubblico che giustifica l'esproprio, ma sono di ordine finanziario e potranno essere rimosse solo se si potrà reinterpretare le norme relative ai prezzi di esproprio, nel modo che si dirà in appresso e se si potrà costituire gli enti consortili, di cui pure si tratterà in seguito.

3. In una nuova legge urbanistica i piani intercomunali dovrebbero essere concepiti come piani di organizzazione del territorio, intesi prevalentemente a risolvere i problemi di destinazione delle aree e di strutturazione delle opere e dei servizi pubblici che è necessario e opportuno configurare a livello intercomunale. Tale piano di organizzazione dovrebbe predeterminare criteri e vincoli per la formulazione dei piani regolatori ed assumere esso stesso la funzione di piano regolatore per quei comuni che per i limitati ambiti spaziali, per la più stretta integrazione urbanistica e per altre ragioni tecniche non appare opportuno obbligare a redigere un piano urbanistico comunale. Inoltre, la formulazione e l'attuazione del piano intercomunale dovrebbe avvenire mediante un consorzio e ciò allo scopo:

- a) — di formulare il piano in relazione alle esigenze dell'economia dell'intera zona, globalmente considerata, e risolvere eventuali contrasti campanilistici;
- b) — garantire un'equa ripartizione dei vantaggi e degli svantaggi che l'attuazione del piano intercomunale comporterà tra i vari comuni ed evitare che l'attuazione delle indicazioni del piano ad opera dei singoli comuni determini squilibrii nelle loro finanze (è noto infatti che i comuni nei quali saranno localizzate le industrie avrebbero in tal caso una maggiore partecipazione ai vantaggi, mentre quelli in cui saranno localizzate le residenze avrebbero una maggiore partecipazione ai costi). Stabilendo opportunamente i criteri con cui i comuni dovranno contribuire finanziariamente al consorzio e le opere che esso dovrà direttamente effettuare si potranno evitare questi inconvenienti.

In assenza di una nuova legislazione ispirata a questi criteri, si pone il problema dei rapporti tra il piano intercomunale e i piani regolatori gen.com. E' assolutamente necessario trovare una procedura che consenta di variare i piani regolatori già autorizzati e adottati, in modo da armonizzarli alle indicazioni del piano intercomunale e che garantisca l'adeguarsi dei nuovi piani regolatori alle stesse indicazioni.

Nei paragrafi successivi si esporranno alcuni suggerimenti relativi a iniziative che, stante l'attuale legislazione urbanistica, possono e debbono essere prese. Altro problema di fondamentale importanza è una più corretta interpretazione delle disposizioni sull'esproprio, che, come si dirà più avanti, a noi sembra possibile. Infine riteniamo necessario che sia affrontato al più presto il problema della costituzione di consorzi per l'applicazione del piano intercomunale (la formulazione del piano invece dovrà realizzarsi necessariamente secondo i dettami delle norme in atto e secondo le deliberazioni già prese).

Si è insistito perchè nella nuova legge urbanistica, che ci si augura sia presto portata in Parlamento, nelle norme transitorie sia prevista tale possibilità. Tuttavia, anche in assenza di questa legge, iniziative al riguardo possono essere prese, come si dirà nei paragrafi successivi.

Riteniamo che tali iniziative rivestano carattere di urgenza, non solo per il tempo non trascurabile che esse richiedono per portare ai risultati desiderati, ma anche perchè gli stessi studi del piano intercomunale potranno essere diversamente orientati e il piano stesso diversamente concepito, se le pubbliche amministrazioni locali, consapevoli dell'importanza di tali strumenti ai fini dello sviluppo economico della regione, decideranno di avviare al più presto le iniziative in parola.

- 1.2.1. Per l'attuazione del piano intercomunale, necessitano una serie di interventi, di carattere preliminare e generale, rivolti a dare una struttura ben congegnata, stabile e capace di azione incisiva, alla sua strumentazione. Ben inteso, i suggerimenti che intendiamo sviluppare, in relazione a ciò, prendono le mosse dalla situazione oggi esistente in materia di legislazione urbanistica e di legislazione della finanza locale: qualora queste legislazioni subissero (come alcuni indizi in nostro possesso danno ragione di ritenere) notevoli mutamenti nel senso di un ampliamento della possibilità di azione degli enti locali in materia di urbanistica, ovviamente si potrebbero inserire nel quadro di ciò che si può e conviene fare per l'attuazione del PRI, nuovi elementi.

L'arsenale degli strumenti oggi esistenti non è molto ricco; tuttavia esso

merita molta più attenzione di quel che si soglia fare. Opportunamente maneggiati ed inseriti in un sistema adatto, questi strumenti consentono di fare un certo numero di passi importanti, atti a tradurre in realizzazione il PRI.

1.2.2. Il primo intervento che si rende necessario, riguarda l'obbligatorietà del PRI per la generalità dei comuni. L'articolo 12 della legge urbanistica, disponendo che il PRI deve essere comunicato ai sindaci dei comuni che sono compresi nel territorio da esso considerato, perchè essi (comuni) deliberino circa la sua adozione, lascia intendere che spetta al singolo comune accettare o respingere il PRI.

Si deve dunque presumere che se anche un solo comune vi si oppone, il PRI non possa mai entrare in azione?

Il pericolo che questo accada in effetti sussiste. Ma a noi sembra che esistano dei mezzi per avitarlo.

Questi mezzi sono forniti dall'art.8, 2° comma della legge urbanistica, che dispone che il Ministero dei LL.PP. fissi, con decreto ministeriale, l'elenco dei comuni obbligati a fare il piano regolatore comunale.

Orbene, questa norma valida per i piani regolatori comunali, riteniamo sia applicabile anche per l'attuazione del piano regolatore intercomunale. Ogni comune compreso nel PRI è stato obbligato dal Ministero a fare il suo piano regolatore. Ora se il singolo comune facesse un piano in contrasto col PRI, il Ministero gliene potrebbe rifiutare l'approvazione, invitandolo ad uniformarsi al PRI. Trascorsi i cinque anni dalla data del decreto che ha formato l'elenco dei comuni obbligati a fare un piano comunale compresi nel PRI di Torino, il Ministero — ai sensi dell'art.8, 5° comma della legge urbanistica — si potrà sostituire al Comune, provvedendo esso stesso a disporre di un ufficio per il territorio di esso, la redazione del piano comunale, includendo in esso le norme del PRI.

E' chiaro che, se un comune è nell'elenco di quelli obbligati al PRI, e non aderisce al piano fatto dal comune capogruppo, l'unico modo per evitare che l'elenco rimanga un documento, senza effetto, è di sostituire all'iniziativa carente di quel comune, nei riguardi del resto dei comuni, l'obbligo di darsi un proprio piano. Ma a questo punto scattano tutti gli obblighi comunali e i poteri ministeriali, rilevanti per un piano comunale. Per ciò suggeriamo che il Comune capogruppo del PRI indirizzi tempestivamente al Ministero dei Lavori Pubblici la richiesta che esso si disponga a intervenire nel senso descritto dall'art.8, 5° comma, per le ragioni indicate, nel caso di comuni riluttanti ad aderire al PRI: ciò non allo scopo di costringere il singolo comune ad adottare una certa soluzione che esso non vorrebbe, ma

allo scopo di indurlo ad adottare una qualche ragionevole soluzione, ossia di indurlo ad evitare che tenga un atteggiamento di diniego assoluto nei confronti della pianificazione urbanistica. Questo atteggiamento sarebbe in contrasto col provvedimento che ne ha incluso il territorio nel PRI medesimo e che deriva evidentemente dalla constatazione che occorre, per quel comune, una programmazione urbanistica.

Di fronte alla possibilità di un intervento risolutivo dell'autorità centrale, sarà molto più facile che ciascun comune espliciti tutta la sua buona volontà per giungere con libera adesione, all'adozione del PRI, evitando ostruzionismi che alla fine, sarebbero egualmente frustrati dal potere centrale.

1.2.3. Ma le opportunità di intervento del Ministero dei Lavori Pubblici dirette a rendere stabile ed operativo il PRI per tutto il territorio non si esauriscono qui. Se un Comune del PRI sta provvedendo alla redazione del suo piano regolatore comunale — anche indipendentemente dai casi appena contemplati — è necessario fare in modo che esso non si ponga, dalla nascita, in contrasto col il PRI. Appare quindi necessario che il Ministero condizioni l'approvazione dei singoli piani regolatori comunali — dovuta ai sensi dell'art.10,1° comma legge urbanistica — alla loro aderenza ai criteri fissati nel PRI. Per la verità il Ministero talvolta, già seguito, questo indirizzo: nel bocciare il piano del Comune di Chieri, infatti, recentemente, esso ha espressamente motivato tale sua decisione, fra l'altro, proprio allegando l'inosservanza da parte del piano chierese, delle direttive del PRI (non intendiamo qui entrare nel merito della delicata questione se tale bocciatura e tale motivazione fosse fondata: vogliamo invece sottolineare la esattezza e la opportunità del principio di condizionare l'approvazione ministeriale del singolo piano comunale al rispetto, da parte di questo, dei criteri del PRI). L'azione del Ministero non è però sempre coerente; infatti si è dato il caso di un comune, quello di Collegno, che si è visto imporre dal Ministero delle variazioni in contrasto con il PRI. E' dunque necessaria una chiara presa di posizione del Ministero nel senso che non si farà luogo all'approvazione dei P.R.C. se non siano conformi al PRI: questa presa di posizione varrà a rafforzare e snellire l'attuazione del PRI ed a ridurre gli sforzi di persuasione sui singoli comuni ad adeguarvisi, accrescendo l'impegno di collaborazione di ciascuno.

1.2.4. Nel quadro dell'adeguamento dei piani regolatori comunali al PRL, si rende necessario un altro ordine di interventi del Ministero dei LL.PP. Questo Ministero, come è ben noto, ai sensi dell'art.10 penultimo ed ultimo comma, ha la facoltà di approvare varianti ai piani regolatori comunali, in vista di "sopravvenute ragioni che determinino la totale o parziale inattuabilità del piano medesimo o la convenienza di migliorarlo". Ora, intervenendo il PRI, singoli piani potranno apparire in contrasto con esso. Si renderanno quindi necessarie delle varianti a tali piani comunali se non si vuole che esso rimanga lettera morta nei confronti dei comuni che hanno già un loro piano regolatore che segue differenti impostazioni.

E' opportuno che il Ministero LL.PP. inviti ed esorti i comuni interessati, a presentare di propria iniziativa, le varianti al proprio piano necessarie per uniformarlo al PRI.

Questo tipo di intervento ministeriale pare opportuno se si vuole dare all'art.12 della legge urbanistica, che introduce l'istituto del piano regolatore intercomunale, un valore operativo e se si vogliono eliminare le incongruenze e le incertezze che la coesistenza di criteri diversi, sanciti da un lato nel piano intercomunale e dall'altro nei piani comunali, inevitabilmente determinerebbe.

Le "proposte di variante" dell'art.10 non sono definitive, per quel che riguarda i soggetti proponenti: niente dunque vieta di ritenere che possa proporle anche il PRI — una volta approvato —. Ora anche se il PRI è un piano che dà prescrizioni ai comuni e non ai cittadini, quanto meno, le sue prescrizioni in attesa di approvazione del singolo comune, potranno avere l'efficacia giuridica di "proposte di variazione". Se poi esso è un vero piano regolatore che dà prescrizioni direttamente ai cittadini, come ogni altro piano regolatore, a maggior ragione esso in presenza di piano regolatore precedente e contrastante — prima della adesione ad esso dal singolo comune — si configura come proposta di variazione del piano regolatore dello stesso e rientrerà quindi nelle proposte di variante dell'art.10 penultimo comma.

1.2.5. Opportuno sarebbe anche, in tema di indennizzo per l'esproprio per causa di pubblica utilità, un provvedimento interpretativo da parte del M. LL.PP. che chiarisse l'attuale norma in un senso più favorevole alle ragioni dell'erario, di quel che la giurisprudenza consolidata non sia usa fare.

E' ben vero che esiste tale giurisprudenza consolidata, che impone il riferimento puro al "prezzo di mercato" — ma è anche vero che la legge del 1865 (all'art.39), parla di "giusto prezzo" e di "libera contrattazione" in-

troducendo da un lato elementi equitativi e dall'altro un concetto di "libertà" della contrattazione che si presta nell'essere inteso come libertà anche da fattori di coazione monopolistica, da perturbazioni del mercato dovuti al la presenza di fenomeni non concorrenziali.

Una legge interpretativa dell'art.39 della legge del 1865, almeno ai limitati fini degli espropri per la legge sull'edilizia economica e popolare e ai fini degli espropri per l'art.18 della legge urbanistica, potrebbe forse dissipare, in modo ancora migliore, le remore della prevalente interpretazione giurisprudenziale. Sugeriamo al P.R.I. di studiare l'opportunità di far-si promotore di una tale legge interpretativa, nell'attesa della revisione generale dell'intera materia, che sta maturando presso il M. LL.PP., mediante il nuovo progetto di legge urbanistica.

1.2.6. Alcuni interventi vanno richiesti presso il Ministero degli Interni e le autorità tutorie da esso dipendenti (GPA), che sovraintendono alle finanze locali. Per quanto riguarda le spese obbligatorie, ai sensi dell'art.157 della legge comunale e provinciale, il prefetto può disporre la formazione di consorzi obbligatori dei comuni e della provincia: questo intervento può rendersi auspicabile, per l'attuazione del P.R.I. Il Comune di Torino a cui spetta l'iniziativa del P.R.I., potrebbe chiedere al prefetto la formazione di un consorzio obbligatorio fra i 24 Comuni del PRI e la provincia di Torino (quest'ultima da includersi con funzione moderatrice fra i vari interessi comunali) ai fini dell'esecuzione delle opere e dei servizi che si ricollegano a spese obbligatorie, che riguardano l'attuazione del PRI. La lista di queste opere e servizi dovrebbe includere tutte le spese di viabilità nel comprensorio del PRI e le infrastrutture primarie (fognature, acquedotti, etc.) in modo da dare all'attuazione del PRI, al più presto, strumenti efficienti ed ad ampio raggio.

1.2.7. Al Comune di Torino ci sembra possa competere, opportunamente, l'iniziativa di farsi promotore dell'attuazione di un consorzio volontario per l'attuazione della legge Ripamonti, in tutto il comprensorio del PRI, mediante un programma di vaste proporzioni e di ingente impegno finanziario.

Per il finanziamento di detto consorzio, ci sembra, occorrerebbe fare leva sulla politica dei mutui. A tale fine, per i comuni della cintura, vi possono essere ostacoli, derivanti dal fatto che essi non sono obbligati alla attuazione della legge Ripamonti (questa è obbligatoria solo per i grandi comuni) e qualcuno può pertanto ritenere che le spese connesse ad essa, in un

eventuale consorzio, per tali comuni non siano obbligatorie, ma facoltative e che quindi non vi si possa fare fronte con i mutui.

La via per consentire il ricorso a questi, anche per tali comuni minori, tuttavia ci sembra sussistere. Le varie possibilità di una interpretazione giuridica in tal senso, sono esaminate dettagliatamente in altra sezione. Qui ci preme sottolineare la linea di attacco più promettente e più convincente: quella consistente nel sostenere che le spese per questo consorzio non sono spese effettive ma spese per "movimento di capitali" ai sensi degli articoli 187 e 188 del regolamento della legge comunale e provinciale del 12 febbraio 1911: le spese effettive, dice il regolamento, sono quelle che "rappresentano vere spese e importano diminuzione nella sostanza patrimoniale". Ora l'acquisto di aree, per l'urbanizzazione e rivendita, di per sé non comporta diminuzione nella sostanza patrimoniale, ma aumento: l'indebitamento per l'acquisto di aree non fa che compensare tale aumento, mantenendo intatta l'entità patrimoniale del comune. Questa operazione ha la configurazione di "trasformazione della sostanza patrimoniale" che, ai sensi degli artt. 187 e 188 citati caratterizza le "spese per movimenti di capitali".

L' autorità tutoria, appunto, dovrebbero fornire un chiarimento in questo senso, così da consentire che l'attuazione della legge Ripamonti mediante consorzio volontario dei 24 Comuni del PRI torinese possa assumere quella ampiezza finanziaria che appare raccomandabile sia per la specifica risoluzione del delicato e assillante problema dell'edilizia economica e popolare e sia, più in generale, per dare alle autorità che si preoccupano della attuazione al PRI uno strumento poderoso di realizzazione delle direttive in esso fissate. Non è chi non veda come, mediante i programmi d'acquisto di aree e urbanizzazioni e rivendite ai sensi della legge Ripamonti, le localizzazioni degli insediamenti residenziali e terziari nel territorio del PRI, possano risultare influenzate in misura diretta e decisiva.

Un'altra via, attraverso la quale potrebbero essere superati gli ostacoli al finanziamento col debito pubblico, frapposti da una indebita interpretazione restrittiva delle norme vigenti in tema di spese comunali — potrebbe essere costituita dall'intervento del Ministero LL.PP. che, ai sensi dell'art. 2, 3° comma della Legge Ripamonti, può con suo decreto obbligare i comuni con popolazione inferiore ai 50 mila abitanti a formare il piano per l'edilizia economica, popolare, quando se ne ravvisi la necessità e, in particolare, quando siano presenti una o più condizioni che la legge stessa indica. Una volta che vi sia l'obbligo, la spesa diventa obbligatoria e la via del mutuo diventa senza alcun dubbio lecita. Fra le ipotesi specifiche che la legge indica oltre a una generica necessità, per giustificare il de-

creto suddetto del Ministero LL.PP. ve ne sono alcune che ben si attagliano al caso nostro: a) comuni limitrofi di grandi comuni (come sono alcuni di quelli della cintura); b) comuni nei quali sia in atto un incremento demografico straordinario (come sono molti di quelli della cintura). Vi sono dunque molti motivi — la generica necessità e le ragioni specifiche di cui si è visto — perchè Torino invochi presso il Ministero dei LL.PP., eventualmente, con l'appoggio di altri comuni del PRI, che tutti o parte siano obbligati all'attuazione della legge Ripamonti.

- 1.2.8. Gli interventi del Ministero LL.PP. diretti a rendere obbligatorio per tutti i comuni interessati il PRI e a uniformarvi i piani regolatori preesistenti e successivi; la costituzione con l'intervento, per quel che è di sua competenza, del Ministero degli Interni, di un consorzio per le opere e i servizi obbligatori necessari all'attuazione del PRI; la costituzione di un consorzio volontario di vasta portata a larga base finanziaria, per l'attuazione della legge sull'edilizia economica e popolare (o, per questa ultima ipotesi, l'intervento del M. LL.PP. per un consorzio obbligatorio) — possono dare al PRI quella incisività operativa che si rende ormai necessaria, per risolvere razionalmente ed equamente alcuni dei maggiori problemi urbanistici ed economici comunali connessi all'ingente sviluppo industriale e demografico della regione torinese e per consentirne un ritmo sostenuto e una evoluzione convenientemente equilibrata in avvenire.

POLITICHE E STRUMENTI PER L'ATTUAZIONE DEL P.R.I. DI
T O R I N O

I

2.1.1. Gli squilibri e la pianificazione intercomunale

2.1.1.0. L'attuazione del piano intercomunale presuppone due ordini di interventi, le cui aree di competenza tendono spesso a sovrapporsi e a completarsi a vicenda: interventi nei vari campi della spesa pubblica e della tassazione e interventi nel campo dell'attività di regolamentazione urbanistica. Giova anche chiarire che fra gli interventi nel campo della spesa pubblica vi sono quelli riguardanti la politica patrimoniale.

Così, in una maggior specificazione, possiamo suddividere gli interventi finanziari in interventi di carattere patrimoniale, interventi nel campo delle entrate e delle spese diversi da quelli di carattere patrimoniale e infine interventi, sopra già indicati, nel campo delle regolamentazioni.

2.1.1.1. I bilanci ordinari comunali presentano ormai tradizionalmente, in Italia, delicate situazioni soprattutto nei comuni a meno alto reddito o dimensioni più modeste (e con scarsa densità di popolazione), nei quali vi sono spese per abitante notevolmente superiori alle entrate per abitante o a cagione del livello particolarmente basso di quelle ultime (comuni poveri) oppure a causa dell'elevato livello delle prime (comuni piccoli) con elevati costi fissi da ripartire fra pochi abitanti, su una vasta superficie.

2.1.1.2. Ma gli squilibri nelle finanze comunali non toccano solo i comuni arretrati. Essi tendono a manifestarsi anche nei comuni in espansione, ove, accanto alle spese correnti di esercizio, si profilano ingenti spese di capitale, riguardanti l'espansione delle infrastrutture connesse con le nuove urbanizzazioni residenziali e industriali e del settore terziario. Se si potessero ripartire su tutti gli esercizi a venire, calcolando per ogni esercizio un appropriato tasso di interesse e una quota di ammortamento tutte le spese di capitale che si devono sostenere per le infrastrutture connesse ai nuovi insediamenti, nei comuni in via di sviluppo certi grossi squilibri finanziari, che

attualmente giocano su certi bilanci comunali, non avrebbero un'ampiezza così rilevante come appare a prima vista. Ogni volta che arriva un nuovo addetto o un nuovo abitante, in un comune bene ordinato, occorre fare certe infrastrutture che possono durare 30-40 anni e anche più. Ecco così che negli anni dello sviluppo del comune si devono compiere delle spese che sono spese straordinarie di capitale, che non riguardano — per il loro frutto — se non in minima parte, l'esercizio corrente, proiettandosi su un ampio periodo futuro.

2.1.1.3. Nell'ipotesi che l'incremento demografico ed industriale nei vari comuni del PRI, continui con il ritmo che si è registrato nel decennio passato, le spese di capitale che i comuni si dovranno addossare, per assicurare infrastrutture e servizi pubblici adeguati, saranno ingentissime: si dovrebbe infatti arrivare al '70 pressapoco a un raddoppio di popolazione, superando per l'intero comprensorio, i 2 milioni di abitanti. In una progettazione urbanistica razionale, nei 23 comuni della cintura, la popolazione subirebbe un aumento notevolmente superiore al 100%, mentre Torino, già congestionata, avrebbe un aumento percentuale minore. Analogamente dovrebbe accadere per la nuova occupazione, connessa a questo sviluppo. Per rendersi conto dell'onere di capitale che ciò comporterebbe per le finanze locali, basti pensare che — nel complesso — si tratta di raddoppiare nel decennio le infrastrutture e che, per i comuni della cintura, di media si tratta di un aumento di infrastrutture notevolmente superiore al 100%. In due lustri i comuni, in materia, dovrebbero fare di più di quel che han fatto in lunghi decenni passati. Non è pensabile di addossare queste spese — destinate prevalentemente a giovare alla nuova popolazione e alle nuove attività produttive — tutte quante, come partite da coprire con entrate correnti, sui bilanci dei vari esercizi del decennio in cui siamo appena entrati. Queste spese di capitale — come è detto — ripercuotono i loro benefici nel futuro e pertanto appare conveniente ed equo ripartirne anche l'onere nel tempo.

2.1.1.4. L'espansione del debito pubblico, il cui servizio può essere alimentato con le imposte da riscuotere sugli abitanti e sulle industrie, per tutto il periodo in cui le nuove urbanizzazioni dureranno — costituisce dunque una misura appropriata, che va tenuta presente in primissima linea. Il debito pubblico è un onere per le generazioni future ed è quindi equo e non imprudente che esso sia impiegato per le spese per infrastrutture che giovano alle generazioni future. (Con la parola "generazioni future" si intendono

qui, seguendo un uso ormai comune fra gli economisti che si occupano di questi problemi, tutte le persone che vivranno negli anni successivi a quelli immediatamente attuali). Ma questa linea di attacco non va sopravvalutata nelle presenti condizioni. Occorre infatti considerare che le possibilità di indebitamento di ogni comune trovano dei limiti legali nel divieto di superare il quarto per la spesa per interessi su mutui, sul complesso delle entrate ordinarie totale e nella tassività degli elenchi delle imposte che il comune può presentare a garanzia del pagamento degli interessi e degli ammortamenti su mutui per i vari istituti di credito. Trovano naturalmente, anche a parte ciò un limite spontaneo nel fatto che a un certo punto, quando l'indebitamento del singolo comune ha superato un certo totale, gli istituti di credito spostati a concedere crediti sono reperibili solo a tassi di interesse crescenti. Già oggi tutti i comuni sono indebitati e di fronte alla vastità delle nuove spese infrastrutturali, il pur ampio margine che rimane per l'indebitamento prima di arrivare ai limiti legali, appare insufficiente alla copertura totale del nuovo onere di spese di capitale. Ma non ci sentiamo di caldeggiare una modifica radicale dei vincoli legislativi che esistono per gli enti locali per quanto riguarda il limite all'indebitamento e le garanzie sui mutui. In vero quei limiti, nel complesso, in una veduta generale non sono affatto irragionevoli. Tutt'altro: riflettono l'esigenza — di evidente importanza — di garantire la solidità dei comuni in base alla solvibilità che al presente se ne può calcolare, tenendo conto delle loro attuali entrate tributarie.

2.1.1.5. In una disamina più analitica, si può criticare la dicotomia — esistente nelle nostre leggi — fra limite all'indebitamento, calcolato sul complesso delle entrate e limite alla delegabilità dei cespiti per la garanzia dei mutui, calcolato su singole imposte, specificatamente indicate, che variano per diversi istituti di credito. Non si vede in vero, perchè certi proventi debbano essere più capaci di altri. pure a larga base, come l'imposta di famiglia o l'ICAP, di garantire i mutui e perchè vi debba essere una così grande varietà di norme nei confronti dei vari istituti abilitati a far mutui agli enti locali. L'attuale sistema consente, fra l'altro, a certi enti locali garanzie dalla Cassa Depositi e Prestiti per molto più del quarto per il quale essi possono indebitarsi e per altri di molto meno, in relazione alla diversità di composizione delle loro entrate totali. Sono in vero delegabili per i mutui della Cassa, le imposte fondiari e i 3 quarti della media delle imposte di consumo (al netto delle supercontribuzioni) dell'ultimo triennio. L'attuale sistema, poi, per i mutui con le casse di risparmio, consente di delegare anche in casi eccezionali, tutte le imposte riscuotibili per ruolo: il che è

già, per molti comuni, un vantaggio notevole. Ma intanto, per certi comuni la possibilità di deleghe nella quota di partecipazione a tributi statali, sarebbe più interessante. D'altra parte, in pratica, le Casse di Risparmio sono molto riluttanti ad accogliere la delega per tutti i tributi per ruolo. Tutta questa materia meriterebbe dunque di essere legislativamente riveduta. Questo è un discorso molto ampio, che esorbita, forse, dalla tematica del piano intercomunale. Comunque, le critiche che abbiamo fatto non toccano l'idea centrale dell'attuale legislazione, che è quella di stabilire un rapporto massimo fra spese per interessi sui mutui ed entrate totali e fra garanzie per il pagamento dell'onere dei mutui e proventi finanziari ordinari e del comune.

2.1.1.6. Nei comuni con forte sviluppo, le entrate tributarie stesse, prevedibilmente nel futuro subiranno un forte aumento. Dato ciò, qualcuno potrebbe essere indotto a sostenere che in una auspicabile riforma legislativa si dovrebbe prescrivere che in luogo di badare alle entrate tributarie attuali, per calcolare i limiti dell'indebitamento, sia anche possibile badare alle prevedibili maggiori entrate tributarie future. Buone previsioni fiscali a lungo raggio, si può osservare con le tecniche econometriche attuali, sono oramai possibili. Questo è vero generalmente. Ma è anche vero che le finanze comunali non poggiano, nel campo della tassazione, su basi ampie e diversificate come le finanze statali e che le amministrazioni comunali, soprattutto nei comuni minori un tempo statici e ora in rapida crescita, non sempre possono adeguare con facilità i congegni fiscali alle possibilità offerte dalla nuova ricchezza. Non è sempre agevole, nelle presenti condizioni, tradurre queste nuove ricchezze in nuove materie imponibili in misura proporzionale a quella in cui le ricchezze, attraverso una prassi consolidata sono state acquisite. Dato ciò, delle previsioni di lungo andare sulla espansione delle entrate fiscali dei comuni per quanto ben fatte, sono soggette a variare entro un ampio intervallo. Pur con i migliori strumenti econometrici, l'economista non può superare certe incognite che sono "in re ipsa" e sono grandi. Il porre delle pure previsioni alla base del calcolo del limite dell'indebitamento — in tali condizioni — non appare perciò prudente. Nell'incertezza, i comuni spesso potrebbero essere indotti a previsioni a cui non sarebbero poi capaci di tenere fede. Il considerare la previsione di sviluppo delle entrate, più che ora, invece può essere consigliabile in sede di garanzia dei mutui, attraverso l'istituto della delega del provento di imposte specifiche. Il comune invero subisce qui il controllo critico dell'istituto con cui accende il mutuo. Spetta pur sempre a questo vagliare la garanzia offerta dalle singole voci di introito che il comune si offre di impegnare e di cui esso potrà cercare di illustrare le pro-

spettive di espansione connesse allo sviluppo economico ed alla serietà della sua politica fiscale. Si potrebbe anche disporre, in una riforma legislativa, che il Comune possa rafforzare le sue garanzie impegnandosi con l'istituto con cui si indebita a certe politiche fiscali espansive (ora le leggi tendono esattamente nella direzione opposta, preoccupate come sono di far sì che l'indebitamento non costituisca uno stimolo alla espansione nelle pressioni fiscali degli enti locali).

2.1.1.7. I limiti all'aumento dell'indebitamento, nella presente situazione, pongono una barriera effettiva alla politica dei mutui. Ma, come si diceva, la via giusta per superarla non consiste nell'abrogare i vincoli che la legislazione esistente, prudentemente, pone all'indebitamento degli enti locali (a parte la tradizionale difficoltà di persuadere il governo centrale a togliere limiti alle finanze locali che esso ha posto per poter avere un pur ampio campo per se medesimo). Bisogna invece sforzarsi di rimuovere gli ostacoli alla dilatazione delle entrate fiscali connesse alla nuova ricchezza e alla dinamica dello sviluppo urbanizzativo. Questa politica, aumentando i gettiti su cui si applicano le percentuali del 25% e le garanzie, automaticamente fornisce una base non effimera per dilatare il debito pubblico.

2.1.1.8. Accanto allo squilibrio che abbiamo appena delineato e che riguarda, in generale, i Comuni in sviluppo, si prospetta un altro grave tipo di squilibrio, che tende a manifestarsi "fra" Comuni in sviluppo e, precisamente, per semplificare, fra i comuni che, nello sviluppo assumono in prevalenza la funzione di comuni-officina; quelli che, nello sviluppo medesimo, assumono invece prevalentemente la funzione di comuni-dormitorio e, infine, i comuni (e nel caso del nostro piano intercomunale solo Torino è in queste ultime condizioni) che assumono il carattere di comuni terziarizzati. Ci riferiremo a questi tre tipi-limite di comuni, per semplicità di analisi anche se, ovviamente, i casi concreti, spesso, si pongono in situazioni intermedie con differenze di squilibrio di varia intensità e variamente combinate, rispetto ai casi limite.

2.1.1.9. I comuni che, nella fase di intenso sviluppo, si trovano in migliori condizioni (o nelle meno brutte) — fra i tre tipi — limite appena indicati — in Italia sono quelli che abbiamo denominato come comuni-officina. Sul lato delle spese, infatti, essi trovano un onere minore, per le urbanizzazioni nuove, che gli altri tipi di comuni. L'insediamento industriale infatti, di solito è

quello che richiede all'ente locale minore costo specifico e generico di capitale per la urbanizzazione nonchè minore spesa d'esercizio per metro quadrato urbanizzato e per persona (per questi comuni, il riferimento è agli "addetti").

D'altro canto, data la presente struttura della nostra finanza locale sul lato delle entrate, essi si trovano in migliore posizione che non i comuni-dormitorio, in quanto possono contare sui proventi dell'imposta comunale sulle industrie, relativa ai redditi delle nuove imprese industriali, e possono inoltre contare sui contributi diretti ai costi di urbanizzazione che tali imprese spesso si accollano nella prassi, per poter avere dal comune l'approvazione delle lottizzazioni che ad esse interessano.

2.1.1.10. In seconda posizione — per così dire — si trovano i comuni terziarizzati: essi possono giovare dei proventi della imposta comunale sulle industrie per tutte le attività del settore terziario, che danno luogo a redditi di ricchezza mobile di categoria B e C/1 (sebbene tali proventi per la C/1 non siano così buoni come per la B). Essi si avvantaggiano del gettito di certe aliquote sui consumi (certe voci dell'imposta di consumo e l'imposta sugli spettacoli) anche per consumi effettuati nel loro territorio da residenti di altri comuni che entrano in contatto col loro settore. Essi però non possono avvalersi, se non in misura limitata, dei proventi per quei contributi obbligatori, a cui abbiamo fatto sopra cenno che i comuni possono talvolta addossare alle imprese in relazione con le urbanizzazioni che a questi interessano. Questa politica — in pratica — ha oggi successo con le imprese industriali di una certa consistenza, ma non riesce nei confronti degli esercizi del settore terziario, se non in casi del tutto particolari.

Nello stesso tempo, questi comuni, per gli insediamenti del terziario, hanno spese urbanizzative per ogni metro quadrato di nuova urbanizzazione a ogni nuovo addetto, molto più ampio che non i comuni-officina, dal momento che debbono preoccuparsi di una serie di servizi pubblici e di attrezzature collettive che van ben oltre quei servizi (consistenti nelle strade, nelle fognature e nell'acqua) che occorrono per le urbanizzazioni industriali. Le spese pubbliche del comune terziarizzato sono molto elevate perchè giovano non solo agli abitanti ed alle industrie del comune ma anche a quelli di altri comuni, che dipendono dai suoi servizi terziari. Il traffico misto e le particolari esigenze dal settore terziario, d'altro canto, comportano che le spese stradali, — anche indipendentemente da ciò — siano assai più elevate per i comuni terziarizzati che per quelli officina. Infine, le aree che l'autorità pubblica deve acquisire per realizzare le infrastrutture — inevitabilmente — costano di più nei comuni nei quali la domanda privata è connessa soprattutto a usi ric-

chi, come sono quelli del settore terziario, che valorizzano verticalmente e intensamente ogni metro quadrato, in confronto agli usi del settore industriale, che sono più estensivi e in genere più poveri. Quindi i costi per ogni acquisizione di aree per attrezzature collettive e servizi pubblici, nei comuni terziarizzati sono di gran lunga più elevati che in quelli officina — nelle presenti condizioni della politica urbanistica — e ciò accresce ulteriormente le spese per lo sviluppo urbanizzativo di quei comuni in confronto a questi.

2.1.1.11. Nella condizione peggiore in Italia troviamo, nella fase di crescita, i comuni-dormitorio (proprio l'opposto vale per altri paesi, con diverso ordinamento fiscale). Questi comuni sono costretti a sopportare, — se ben ordinati — elevati costi di urbanizzazione ed elevate spese correnti, in considerazione dei numerosi servizi pubblici e delle varie attrezzature collettive che occorrono per una vita civile della popolazione (dall'istruzione, all'assistenza sanitaria e sociale, al verde pubblico attrezzato, all'illuminazione). Accanto a queste maggiori spese sono da porsi quelle spese per il settore terziario, che — inevitabilmente — anche in un comune-dormitorio sono sempre più sviluppate che non in un comune-officina (pur essendo ovviamente meno sviluppate che non in un comune terziario). Nel comune-dormitorio vi sono mercati ed esercizi pubblici di vario genere e tutto ciò richiede infrastrutture e servizi comunali.

Nei comuni-dormitorio, fra i compiti dell'autorità locale che comportano l'acquisizione di aree, vi è anche l'edilizia economica popolare. In parte questa edilizia può dare un introito per fitti e riscatti che va a riduzione dell'onere netto per questi interventi. Ma la spesa netta è rilevante, soprattutto nella situazione di costosa acquisizione delle aree sino ad ora vigente a questo riguardo (la recente legge Ripamonti, se tempestivamente e coraggiosamente applicata, potrebbe migliorare molto la situazione futura, come vedremo).

Sul lato delle entrate i comuni-dormitorio stanno peggio dei comuni-officina e dei comuni terziarizzati, perchè non possono contare sull'imposta comunale sulle industrie se non per quel che riguarda il limitato (e in genere non molto ricco) settore terziario, che si sviluppa sussidiariamente alle residenze. Questi comuni non possono neanche contare su quei contributi obbligatori per le urbanizzazioni che si riescono a riscuotere a carico delle maggiori imprese industriali nei comuni-officina. Le aree per le infrastrutture, in essi, sono — infine — piuttosto costose, poichè competono con gli usi residenziali.

2.1.1.12. Resta da menzionare un altro tipo di squilibri: quelli, fra comuni che sono centro di attrazione e comuni satelliti, in fatto di certi servizi pubblici. Nella cintura torinese un caso tipico è quello di Chieri a cui fanno capo gli abitanti di parecchi comuni che esorbitano non solo dal P.R.I. ma dalla stessa provincia di Torino.

A volte (ed è il caso di Chieri) l'attrezzatura ospedaliera di un comune serve ad un intero circondario. Le scuole di un comune servono — o potrebbero servire — anche a comuni vicini. I comuni che forniscono l'infrastruttura o il servizio, così, hanno — o potrebbero avere — una spesa che è destinata a dare beneficio non solo ai propri abitanti o alle imprese in essi insediate ma anche a quelli di altri. Ne nascono difficoltà finanziarie ed ostacoli allo sviluppo di certe infrastrutture e servizi (si tratta di un ordine di fattori che gli economisti hanno da tempo catalogato fra le "economie esterne"). L'incongruenza di queste situazioni è parzialmente temperata quando il comune d'attrazione è anche (e, spesso proprio in connessione alle sue caratteristiche attrattive) comune "terziarizzato": in tal caso — come si disse — le imprese in esso ubicate vendono beni e servizi anche a cittadini e imprese di altri comuni e quindi l'imposta di consumo e le imposte dirette sul settore terziario riescono a colpire anche persone e imprese che godono dei servizi locali pur non facendo parte dei residenti o domiciliati nella comunità. Resta però il fatto che anche quando ciò accada per il comune attrattivo l'incentivo a sviluppare infrastrutture e servizi che giovano a tutto un comprensorio, rimane scarso: esso, generalmente, non presume, né ha ragione di presumere che l'espansione di infrastrutture come ospedali e scuole che avvantaggiano i non residenti, gli procuri a carico di questi, automaticamente, maggiore entrate in misura corrispondente. Il rapporto fra i due fenomeni è ben lungi dall'essere stretto e immediato, anche se può darsi che l'uno e l'altro, in certi casi, si bilancino.

2.1.1.13. Che cosa si può fare in vista di questi gruppi di squilibri fra i vari tipi di comuni? Le modifiche di carattere istituzionale possibili e convenienti sono molto rilevanti. Innanzi tutto sembra consigliabile una forma consortile generale per consorzicare le principali nuove spese urbanizzative del settore residenziale e del settore terziario, che interessano tutto il comprensorio del piano intercomunale ed alcuni servizi e infrastrutture essenziali connesse alla crescita. Si consiglia inoltre un consorzio per l'edilizia economica e popolare per tutto il comprensorio. Questi temi sono oggetto di altre nostre memorie. Essi del resto sono già stati impostati in

una nostra relazione in sede di piano intercomunale (1). Vi torneremo comunque più avanti: ora ci preme sottolineare un altro gruppo di aspetti che è altrettanto importante, e d'altronde pregiudiziale, e che si tende spesso ad ignorare. Con una politica finanziaria più immaginosa e più energica, alcuni degli squilibri appena visti potrebbero essere ridimensionati. Innanzi-tutto i comuni residenziali dovrebbero considerare la possibilità di finan-ziarsi, di più che non ora, con imposte di famiglia sugli imprenditori e addetti di imprese che hanno lo stabilimento in altro comune. Secondo le leggi vigenti come è ben noto ai fini dell'imposta di famiglia, ciascun soggetto capofamiglia deve essere tassato nel luogo ove egli in prevalenza risiede. Ma in pratica egli spesso sceglie di essere tassato nel comune che lo tratta meglio. Una prima cosa da farsi, consiste dunque in una attenta revisio-ne del funzionamento dell'imposta di famiglia nel comprensorio del piano in-tercomunale, che tenda in due direzioni. La prima dovrebbe consistere nel-l'evitare che i comuni si rubino a vicenda i contribuenti più facoltosi, fa-cendo loro indebiti sconti fiscali. In particolare si dovrebbe evitare che quelli che abbiamo chiamato comuni-officina attuino manovre di questo gene-re, sottraendo i contribuenti della classe imprenditoriale ai comuni ove questi, realmente in prevalenza risiedono. Inoltre bisognerebbe che, anche a parte ciò, l'imposta di famiglia fosse applicata dovunque assai più seve-ramente che ora. I dati disponibili sui gettiti dell'imposta di famiglia per abitante mostrano che questa fornisce apporti molto modesti, non solo e non tanto nel comune di Torino quanto e specialmente nel resto dei comuni della cintura.

Se i comuni residenziali applicassero efficacemente l'imposta di fami-glia — vogliamo sottolinearlo — certi squilibri fra essi e i comuni-offici-na non si prospetterebbero con la gravità con cui ora si presentano. Natural-mente per il rafforzamento dell'imposta occorre assicurarsi una collaborazione fra i vari comuni, tendente ad evitare che l'emigrazione dei contribuenti più facoltosi dai comuni che applicano sul serio l'imposta di fami-glia sia favorita dai comuni vicini.

Questo, purtroppo, è un problema che non può essere risolto solo in sede di comprensorio della pianificazione intercomunale, ma che va prospettando anche in una sede più ampia nei confronti di altri comuni che esorbitano dalla cintura del P.R.I. pur essendo vicini a quelli della cintura.

Non manca però nella legislazione vigente la possibilità di far valere i diritti dei comuni alla cessazione delle suddette manovre elusive. Lo spostare la residenza ufficiale per l'imposta di famiglia, senza spostare la

(1) Cfr. relazione del prof. Fort e dell'IRES, esposta nella seduta della Com-missione generale del 26 luglio 1961.

residenza sostanziale non dovrebbe incidere sulla residenza fiscale che, per legge, lo ripetiamo, è la seconda. I comuni danneggiati dovrebbero elevare protesta presso l'autorità tutoria nei confronti delle manovre elusive favorite da altri comuni anzichè cercare di rivaleggare con questi "giocando al ribasso" delle posizioni fiscali dei cittadini facoltosi.

Il problema dell'evasione è anche più ampio. In linea generale, potrebbe essere opportuno che i vari comuni del piano intercomunale attuassero delle forme di collaborazione per il reperimento delle residenze effettive, per il reperimento dei contribuenti nuovi, la revisione degli imponibili di contribuenti vecchi, e in genere per gli accertamenti in modo da accrescere questa fonte di entrate, che è suscettibile ancora di grande espansione, purchè la si sappia adoperare con la debita energia. Il piccolo comune bisogna riconoscerlo — non ha un apparato adatto per l'accertamento dell'imposta di famiglia. Ma forme di collaborazione con altri comuni, potrebbero rafforzarlo.

Un'espansione del gettito dell'imposta di famiglia, come di ogni altra entrata — vogliamo ricordarlo — ha un effetto finanziario che va ben oltre l'ammontare del nuovo provento fiscale. Infatti con interessi del 7°/o annuo essa può fornire la base per mutui per quasi 15 volte tanto.

2.1.1.14. In secondo luogo una previdente politica patrimoniale, collegata ad una appropriata politica dei trasporti, può alleggerire di molto i problemi finanziari comunali.

Ma su questi temi ci soffermeremo più avanti in dettaglio.

2.1.2. La tassazione generale

2.1.2.0. Quali sono gli strumenti finanziari disponibili per la risoluzione dei problemi connessi all'attuazione del piano intercomunale? Prima di riprendere la rassegna nel campo della tassazione che avevamo iniziata accennando all'imposta di famiglia, converrà fare alcune precisazioni di carattere generale circa gli scopi possibili degli strumenti fiscali nel quadro della politica di attuazione del piano. Questi scopi — in corrispondenza ad una distinzione tradizionale della scienza delle finanze — si possono classificare in due gruppi: scopi fiscali, ossia di procurare entrate (nella specie entrate per pagare le nuove urbanizzazioni) e scopi extrafiscali, ossia di influenzare, di indirizzare con remore e incentivi fiscali, l'attività economica (nella specie, l'attività urbanistica), nel comprensorio del piano. Noi passeremo in rassegna gli strumenti tributari, dapprima sotto il profilo della funzione fiscale e poi sotto il profilo di quella extra fiscale. La seconda, in una materia come quella della pianificazione intercomunale in linea di principio è almeno tanto importante quanto la prima: ma oggi in Italia l'armamentario extrafiscale per scopi di programmazione urbanistica, è assai povero e poco flessibile.

Un ultimo chiarimento preliminare: i prelievi tributari con funzione fiscale possono essere ispirati al principio del beneficio, ossia al criterio di colpire precisamente i beneficiari delle spese pubbliche (nella specie, quelle urbanizzative), in relazione al beneficio goduto; oppure possono essere ispirati a criteri generali di capacità contributiva, cioè a principi distributivi diversi da quello del beneficio. Vi sono naturalmente anche casi intermedi. Cominceremo la rassegna dai prelievi ispirati a criteri di capacità contributiva. Non che quelli ispirati al criterio del beneficio, in materia di finanziamento dello sviluppo urbanistico, in linea di principio, siano meno importanti degli altri, ma in Italia essi hanno uno sviluppo relativamente modesto, anche se per il futuro le prospettive al riguardo sembrano sostanzialmente ampliate.

2.1.2.1. Principiando dalle imposte immobiliari, cominciamo con quelle sui redditi agricoli. Si deve osservare che si tratta del cespite che offre minori speranze, ai fini di un'espansione finanziaria. Il gettito attuale di que-

ste imposte, ben difficilmente in futuro potrà essere superato dato lo scarso sviluppo prevedibile dell'agricoltura nella cintura; dato che certi terreni agricoli saranno man mano adibiti ad uso edificatorio, e dato che la crisi agricola e la connessa politica equilibratrice nazionale è foriera, per questo settore della tassazione, di riduzioni anzichè di aumenti di carico fiscale.

Nel campo della tassazione immobiliare, per altro, resta un'imposta per la quale i comuni possono fare molto: si tratta dell'imposta sui fabbricati. Qui i margini di azione oggi ancora non sfruttati sono notevolissimi data la larga evasione. Sfortunatamente l'accertamento di questa imposta spetta al fisco erariale che è quello che ne trae la quota di gettito minore e che, dunque, vi ha minore interesse. Sembra inoltre che verrà introdotta una riforma dell'accertamento di questa imposta, cioè il riferimento al nuovo catasto edilizio, che potrebbe irrigidirne e impoverirne le possibilità d'espansione degli imponibili, ancorando i valori tassabili ai livelli dei fitti del 1938, rivalutati con un coefficiente medio, senza tenere conto che, in certe zone, nel 1938, i fitti erano più bassi perchè allora esse erano periferiche mentre oggi sono divenute centrali, a seguito della espansione dei centri abitati.

I comuni e le province, che traggono la quota maggiore del gettito di questa imposta (e per i quali essa ha in termini percentuali un'importanza maggiore nel bilancio complessivo delle entrate) non sono ufficialmente chiamati all'accertamento. Ma non sembra che se essi stimolassero gli uffici fiscali e erariali e si dessero da fare per coadiuvarli nel reperire l'esatto ammontare imponibile ai fini di questa imposta, tale forma di intervento sarebbe irregolare. E' presumibile che essa susciterebbe opposizioni nei contribuenti. Ma, se si vuole risolvere il problema finanziario delle nuove urbanizzazioni, qualcuno deve ben essere chiamato a pagare: è sempre meglio chiamare a pagare coloro che oggi si sottraggono a imposte stabilite dalla legge e che, per giunta, ricavano particolari vantaggi dallo sviluppo urbanistico, come i proprietari di fabbricati.

D'altro canto — e qui veniamo alla illustrazione della via che dovrebbe consentire ai comuni di reperire i maggiori gettiti dei fabbricati — il reddito dell'edilizia è un componente del reddito tassabile per l'imposta di famiglia. Quindi i comuni potrebbero curarsi di stabilire con maggior accuratezza di quel che ora non si faccia, quale sia il reddito delle proprietà edilizie: ciò servirebbe, direttamente, ai comuni, per l'imposta di famiglia. Queste informazioni potrebbero essere poi trasmesse agli uffici erariali, per facilitarli nell'opera di correzione degli accertamenti ai fini dell'imposta sui fabbricati. I comuni potrebbero così avvantaggiarsi finanziariamente anche attraverso il maggior sviluppo di questo tributo. E se gli accertamenti per esso fossero più realistici, essi potrebbero anche moderare le proprie aliquote

te che, attualmente, sotto il profilo nominale, sono decisamente elevate. Molte volte l'esenzione dell'imposta sui fabbricati, per gli edifici di nuova costruzione, porta a trascurarne i redditi, anche ai fini delle imposte da cui essi non sono esenti, come quella di famiglia.

Una generale correzione dei valori imponibili dell'edilizia, dovrebbe consentire di acquisire all'imposta personale anche quei redditi dei fabbricati nuovi che oggi sfuggono. Vi è — è vero — il grosso problema delle società immobiliari di comodo: ma la presunzione che esse distribuiscano ai propri soci gli utili conseguiti, potrebbe ben essere sostenuta dai comuni, per l'acquisizione di questi redditi alla imposta di famiglia.

2.1.2.2. Volgiamo ora l'attenzione al più vasto settore delle imposte locali: quello della tassazione comunale dei consumi. Questo — così come oggi si presenta in Italia — non è un tipo di imposizione che possa meritare un alto posto in graduatoria, sotto il profilo dell'equità fiscale, dell'efficienza economica e di quella amministrativa. Ed è anche per questo che sono ora in corso presso il Ministero delle Finanze degli studi per una riforma integrale del tributo: studi che, per altro, sino ad ora, sono sfociati in un progetto che da tutti e tre i punti di vista sopra indicati — equità, efficienza economica e amministrativa — lascia fortemente perplessi.

Comunque sia di ciò, sembra molto difficile poter fare a meno di questa forma di entrata nei bilanci comunali, in circostanze ordinarie; ed è impossibile trascurarla in sede di attuazione degli ingenti programmi di spese che il piano intercomunale comporta, data la rigidità del quadro delle finanze locali, in cui i comuni interessati sono costretti a muoversi. Bisogna anzi prospettarsi, anche a proposito di questo tributo, quali misure possano portare ad una sua ulteriore espansione, oltre a quella naturale che vi sarà, in conseguenza dell'aumento generale della popolazione e del reddito nel territorio del piano.

2.1.2.3. Una prima misura, che si raccomanda anche al di fuori delle esigenze di finanziamento connesse al piano, è quella del rafforzamento e della razionalizzazione dell'apparato di accertamento del tributo. Anche se non si volesse incrementare il gettito del tributo oltre i livelli ai quali esso è attualmente in grado di espandersi, non vi è ragione per lasciare perdurare dei sistemi di prelievo inefficienti che comportano un elevato costo di riscossione e una larga evasione. Converrebbe pur sempre — sul terreno dell'equità e su quello dell'efficienza — ridurre le aliquote o aumentare la lista dei generi

esentati, recuperando il provento in tal modo perduto, mediante accertamenti migliori e meno costosi. Ma oggi il problema è quello dell'aumento del gettito: e prima di accrescere le aliquote e la lista dei generi tassati, è indispensabile migliorare l'accertamento.

Quanto più elevate sono le aliquote, tanto più alto è lo stimolo all'evasione e tanto più grande l'iniquità e l'assieme di distorsioni economiche che essa comporta. D'altra parte, sarebbe assurdo aumentare la pressione sul contribuente prima di avere fatto ogni sforzo per minimizzare la differenza fra l'ammontare da lui sborsato e quello incassato dall'erario al netto di spese di esazione.

Attualmente ciascun comune della "Cintura", grande o piccolo, riscuote le imposte di consumo o per conto proprio con gestione in economia, oppure mediante una delle varie forme di appalto consentite. Questa autonomia di ciascun comune, nella riscossione del tributo, soddisfa il suo senso di indipendenza e dà inoltre la possibilità di effettuare certe agevolazioni, certi favori a vantaggio di particolari contribuenti o gruppi di contribuenti. Ma il sistema ha anche grossi inconvenienti. Innanzitutto quei favori, quelle agevolazioni sono generalmente condannabili, sotto il profilo dell'equità e dell'efficienza economica, poichè alimentano le sperequazioni: giovano agli uni, con danno per tutti gli altri e per il gettito del tributo senza essere inseriti in una visione programmatica bastevolmente ampia. In secondo luogo, la gestione diretta, quando un comune è piccolo, comporta spese di riscossione molto elevate e un grande margine di evasione (ben oltre quei favori che derivano dall'intenzione esplicita dell'autorità di "chiudere un occhio"). Quanto alla gestione in appalto, essa se è a canone fisso, finisce col togliere al comune elasticità di espansione del gettito e, negli altri casi, comunque comporta notevoli costi di riscossione e lascia sussistere larghe evasioni.

2.1.2.4. Appare dunque consigliabile che tutti i Comuni del Piano Intercomunale si consorzino con quello di Torino, per la gestione delle imposte comunali di consumo. Una gestione diretta unificata per tutto il territorio del piano avrebbe verosimilmente i seguenti vantaggi: uniformità di accertamento su tutto il territorio e conseguente eliminazione di distorsioni artificiali nella concorrenza dei vari operatori, localizzati nelle varie parti del comprensorio, riduzione delle evasioni, riduzione della possibilità di favoritismo a vantaggio di singoli o di gruppi ristretti, riduzione delle spese di riscossione in percentuale sul gettito prelevato. Un secondo passo, connesso a quello appena visto, potrebbe essere l'unificazione delle aliquote e della lista dei beni colpiti in tutta l'area del P.R.I. Se poi, in relazione alla

unificazione dell'apparato di accertamento, delle aliquote e della materia imponibile, si stabilisse anche una unica linea daziaria comunale, al confine dei comuni della cintura del piano verso l'esterno, eliminando le linee daziarie fra i vari comuni del piano, si ridurrebbero anche gli intralci per il contribuente e l'accertamento del tributo potrebbe essere ulteriormente snellito e rafforzato.

La possibilità di arrivare a questa ultima radicale soluzione, sul terreno giuridico, dovrebbe essere incontestabilmente consentita, in modo esplicito, fra non molto se giungerà in porto — come appare molto probabile — l'art. 51 del disegno di legge Scelba, che modifica la legislazione comunale e provinciale. L'art. 51 del progetto Scelba, infatti stabilisce che "all'infuori dei casi previsti dall'art. 156 del t.u. 3 marzo 1934 n. 383, i Comuni compresi in una zona avente caratteristiche di omogeneità geografica ed economica, possono costituirsi in consorzio a tempo indeterminato, denominato "Comunità di zona", allo scopo di assicurare le rappresentanze unitarie di particolari interessi della zona stessa, promuovere e favorire le iniziative intese al miglioramento sociale ed economico di essa e di coordinare a tal fine i servizi di propria competenza". Sembra dunque possibile affidare alla comunità di zona vasti compiti in certi settori (o nella generalità dei settori) delle urbanizzazioni e del loro sviluppo e assegnare, con un sistema unificato, alla comunità stessa la riscossione di determinati tributi di competenza comunale, come appunto le imposte comunali di consumo (la possibilità sembra esistere, alla stessa stregua, anche per l'imposta di famiglia, ma forse il toglierne interamente l'amministrazione al singolo comune, devolvendola al completo alla "comunità" comporta una riduzione di autonomia che molti comuni non si sentono di accettare: è comunque anche questo un tema che è da tenere presente).

Ovviamente le scelte politiche che stanno alla base di questa soluzione, sono molto rilevanti. E' comprensibile che essa possa suscitare diffidenza e ostilità nei comuni minori, poichè essi potrebbero temere di essere, per questa via, "assorbiti", a poco a poco, da quello della metropoli. La risposta definitiva può essere data solo in una valutazione politica generale.

2.1.2.5. Se l'art. 56 nel disegno di legge Scelba non sarà approvato — e comunque in attesa che esso sia varato — l'unificazione delle imposte di consumo nel territorio del piano non potrà verosimilmente arrivare a quel limite estremo, che abbiamo sopra prospettato. Un esame delle norme attuali sui consorzi e del resto della legislazione comunale, potrà indicare sino a che punto l'unificazione può arrivare. Certo essa è ammessa per l'apparato di riscossione; probabilmente è possibile anche unificare alcuni servizi di accertamento nei

vari comuni, evitando la dispersione dei caselli daziari su tutti i punti attuali.

Qualora l'unificazione (più o meno ampia) delle disposizioni e dell'apparato d'accertamento di tutti i comuni per questa imposta appaia inaccettabile a quelli della cintura in quanto troppo grande è il loro divario fra essi e Torino e in quanto non ritengono desiderabile una centralizzazione di così vaste dimensioni e che comporta di fare capo alla metropoli, si potrebbero prendere in considerazione una serie di altri consorzi di minore vastità territoriale: ad esempio un consorzio di tutti i comuni della cintura così da ridurre a due soli — Torino e Cintura — i centri del prelievo; oppure un consorzio fra Torino e alcuni comuni contermini ad esso più legati e che oramai sono penetrati nel tessuto urbano torinese e altri consorzi fra certi comuni di rilievo della cintura e quelli che ad essi sono più vicini.

2.1.2.6. Ci preme ora sviluppare un punto che poco sopra abbiamo solamente accennato: quello di un maggiore avvicinamento delle altezze delle aliquote e della lista dei beni tassati nei vari comuni del P.R.I. Il traguardo dovrebbe essere dato dai livelli di Torino che è il comune che ha dato maggior sviluppo a questa forma di tassazione.

Un allineamento completo e immediato forse è da scartare sia perchè sussistono tutt'ora notevoli divari di reddito in molti comuni della cintura, in confronto a Torino, e sia perchè l'effetto d'urto di una simile soluzione probabilmente sarebbe troppo grosso. L'allineamento completo avrebbe una giustificazione esauriente solo se anche sul lato dei livelli dei servizi pubblici nei vari comuni, vi fosse allineamento e se — inoltre — le finanze di ciascuno fossero così integrate con quelle di ogni altro, da evitare gli effetti esterni fra le varie finanze comunali; da evitare, in altri termini, che l'azione del comune A avvantaggi in larga misura gli abitanti o gli operatori del B senza che questi paghino corrispondenti tributi al comune A o che gli abitanti o gli operatori di un comune C paghino tributi ad un comune D senza che questo rechi loro corrispondenti servizi.

Nella misura in cui si attuerà il consorzio per le opere e per i servizi per la realizzazione del piano, ed in cui lo sviluppo economico stesso tenderà ad attenuare i dislivelli di reddito all'interno del comprensorio del piano, l'avvicinamento delle aliquote e delle liste dei beni tassati apparirà sempre più consigliabile. Dunque questa unificazione, più che una premessa può essere una conseguenza, a cui accostarsi gradualmente (ma fermamente) nella realizzazione del P.R.I.

Sin che i redditi rimangono diversi, potrà essere opportuno stabilire, per

i vari comuni che riguardano aree con diversa capacità contributiva, quale è lo sforzo che essi possono compiere nella direzione dell'avvicinamento della loro pressione fiscale sui consumi a quella di Torino. Anche questo suggerimento per una politica graduale è probabilmente destinato a sollevare vivaci opposizioni nei comuni con aliquote e lista di beni tassati più miti. Si tenga però presente che l'attuazione del piano esige un cospicuo sforzo finanziario e che per ripartirlo equamente è indispensabile evitare divari ingiustificati nelle pressioni fiscali dei singoli comuni: a parità di servizi pubblici e di reddito medio unitario, la pressione fiscale dovrebbe tendere all'uniformità.

Si consideri d'altro canto che, con lo sviluppo crescente delle comunicazioni, gli abitanti dei vari comuni della cintura tendono sempre più ad effettuare una parte rilevante dei propri acquisti al di fuori del comune di residenza, così da rendere più discutibili i dislivelli di tassazione nei diversi comuni.

2.1.2.7. Una menzione particolare meritano due voci dell'imposta comunale di consumo: materiali da costruzione ed energia elettrica.

Per i materiali da costruzione vanno ora gradualmente terminando le cospicue esenzioni prima concesse: questo cespite è destinato a diventare sempre più importante e il livello dell'aliquota stabilita per esso, nei vari comuni, in confronto dell'aliquota vigente a Torino meriterà un esame particolare.

Colpire i materiali per le costruzioni edilizie con una rilevante tassazione indiretta, sembra una misura notevolmente inferiore tanto a una imposta sul reddito dei fabbricati, quanto a una imposta sugli incrementi di valore delle aree, quanto a una imposta generale sui patrimoni immobiliari fabbricati o fabbricabili. Data la carenza della prima imposta, per le case nuove, per ancora molti anni; data l'assenza completa dalla terza del nostro ordinamento; e dati gli scarsi risultati del passato e le incerte speranze del futuro, per la seconda imposta — la tassazione indiretta dei materiali da costruzione ha una maggiore giustificazione, anche se contro di essa si deve obiettare che — "sorda e cieca" come in genere ogni imposta indiretta — colpisce tanto le costruzioni povere come le ricche e verosimilmente non incide se non parzialmente sui più grandi beneficiari dei costi urbanizzativi, che sono di solito in prevalenza i possessori delle aree.

2.1.2.8. Per l'imposta di consumo sull'energia elettrica si prospetta, per il futuro, un delicato problema di accertamento. Questo tributo colpisce l'energia usata da privati consumatori e ditte per illuminazione e lascia immune la energia per uso industriale tanto civile (elettrodomestico) che produttivo. Attualmente una parte dei contratti per utenti civili è stipulata dalle imprese elettriche per usi promiscui, di illuminazione e d'uso industriale, stabilendo una tariffa sino a un certo ammontare standard di consumo, che si presume essere, di media o di massima, quello di illuminazione e applicando una tariffa ridotta per il consumo ulteriore. L'autorità comunale applica l'aliquota sulla prima parte della tariffa. E' evidente che, con una estensione dei consumi per illuminazione, questi potrebbero superare anche notevolmente l'ammontare coperto della prima parte della tariffa. Se ciò si verificherà e se il sistema d'accertamento non sarà riveduto, i consumatori con contratto per uso promiscuo risulteranno sensibilmente favoriti in confronto agli altri e il fisco comunale si vedrà sottratto una parte dell'imponibile del tributo e — quel che più conta — si vedrà ridotta la possibilità di espansione del gettito connessa alla espansione del consumo di luce, man mano che si diffonderà questo tipo di contratto che incontra crescente favore nel pubblico.

La revisione dell'accertamento, naturalmente, dovrebbe basarsi sulla costruzione di una ipotesi media di consumo per illuminazione, confortata da apposite stime statistiche, nella impossibilità di distinguere, per ogni utente la parte che egli effettivamente consuma per illuminazione da quella che devolve ad altri usi.

2.1.2.9. Restano ancora da esaminare, fra gli introiti fiscali comunali di un certo rilievo, l'imposta sugli spettacoli, quella sulle industrie (ICAP), l'addizionale ECA, la quota dell'IGE e un gruppo di proventi di varia natura (imposta sulle insegne, sui cani, tassa sulle affissioni, tasse per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, tassa immondizie etc.).

Per tutti questi tributi, le possibilità di manovra da parte dei comuni, per varie ragioni, attualmente sono molto ristrette.

L'ICAP, benchè sia formalmente un tributo autonomo, nella sostanza è una addizionale alla ricchezza mobile B e C/1 e quindi il suo gettito dipende dalla capacità del fisco erariale di accertare questo tributo. Gli uffici comunali poco possono fare per coadiuvare il fisco statale nell'accertamento della ricchezza mobile, di categoria B; qualcosa di più possono fare per la C/1. Ma è anche noto che è difficile raccogliere elementi probatori per il reddito di questa categoria e quindi una collaborazione dall'esterno, per l'accertamento

di esso, non sembra destinata ad avere grandi probabilità di successo.

Tuttavia essa merita di essere tentata, tenuto conto anche che gli accer= tamenti così eseguiti dai comuni potranno servire per l'imposta di fami= glia. E' proprio attraverso la formula della comunicazione di dati relativi all'imposta di famiglia che la collaborazione può svolgersi. La quota IGE, la ECA e l'imposta sugli spettacoli sono, sotto forme diverse, quote di tributi dello stato e il loro provento per i comuni è rigidamente legato alle sorti dei corrispondenti tributi statali. Generalmente i proventi di varia natura che abbiamo indicato per ultimo sono già adoperati al limite della massima pressione che sia ragionevole attribuire ad essi.

2.1.3. Contributi di miglioria e tassazione degli incrementi di valore delle aree

2.1.3.0. Passiamo dunque ai tributi basati sul criterio del beneficio. Nel novero di questi (oltre ad alcuni dei proventi di varia natura poco sopra indicati, come la tassa per l'occupazione di spazi pubblici), emergono i contributi di miglioria e in certa misura le imposte sull'incremento di valore nelle aree (queste ultime hanno giustificazioni anche nel criterio di capacità contributiva). Sino ad ora in Italia, le finanze comunali dispongono del contributo di miglioria specifica e di quello di miglioria generica. Entrambi hanno però fatto, sino ad oggi, pessima prova, per varie ragioni, fra le quali campeggiano le difficoltà e le lungaggini delle procedure e l'esiguità delle aliquote.

I difetti della vecchia legislazione sono oramai ampiamente riconosciuti. Il livello degli incrementi di valore delle aree connessi alle opere pubbliche e, in genere, allo sviluppo degli insediamenti industriali residenziali e terziari, al crescere delle città, è a tutti evidente, da vari anni. La richiesta di nuovi strumenti di tassazione delle aree si è fatta via via più insistente da ogni parte. Gli stessi esponenti del mondo industriale, non possono non rendersi conto che essa potrebbe essere conveniente ed opportuna, non solo per agevolare i problemi della politica infrastrutturale dei comuni nei confronti delle nuove urbanizzazioni residenziali, industriali e commerciali, ma anche per arricchire di strumenti e riequilibrare l'imposizione locale, che oggi tende a gravare prevalentemente sui consumi, sulla produzione industriale e — in minor misura — sui redditi personali. Spostare una parte della tassazione sulle rendite dell'edilizia e sui patrimoni immobiliari può dunque apparire opportuno, anche e proprio agli ambienti industriali. Naturalmente lo imprenditore industriale può essere al tempo stesso, personalmente, un proprietario immobiliare o un operatore su aree e questa circostanza può indurlo ad assumere, nei confronti delle nuove forme di imposizione degli incrementi di valore dell'edilizia, un atteggiamento cauto. Alcuni ondeggiamenti nella posizione dei vari gruppi economici di fronte a questi tributi si spiegano probabilmente in relazione a questi interessi confliggenti che essi hanno.

Comunque sia di ciò, i tentativi di introdurre una nuova efficace legislazione di questo tipo, a favore dei comuni, hanno subito tormentose vicende parlamentari, non solo per i contrasti sulla formulazione del provvedimento, ma anche perchè di volta in volta, esso tendeva a passare in seconda linea di fronte a dibattiti su problemi e provvedimenti che apparivano di interesse

sovrastante. Si è giunti alla fine, a una soluzione di compromesso che, avendo ricevuto (come compromesso) il consenso della maggior parte dei parlamentari (cioè di tutti quelli compresi nell'arco fra il PSI e il PLI), dovrebbe entrare in vigore, senza altri cambiamenti, prima del termine della legislatura.

2.1.3.1. Il disegno di legge contempla la revisione del contributo di miglioria specifica e di quello di miglioria generica (questo ultimo trasformato in "imposta sull'incremento di valore delle aree inedificate") a favore degli enti locali, secondo i seguenti indirizzi:

- a) snellimento delle procedure d'accertamento e contenzioso (col passaggio al sistema della dichiarazione controllata per il primo e con la devoluzione delle controversie alle vie normali e secondo i criteri normali per i tributi locali, per il secondo);
- b) accrescimento delle aliquote (con l'aumento dei massimi di queste e con la eliminazione del limite della commisurazione dell'introito del prelievo a una percentuale della spesa compiuta dall'ente locale;
- c) ampliamenti nella base imponibile (per quel che concerne il concetto di miglioria e di incremento di valore tassabile, rispettivamente con il contributo di miglioria specifica e con l'imposta sulle aree inedificate) e più ampia e chiara definizione della possibilità di applicazione del tributo sotto il profilo temporale.

Si tratta, dicevamo, di soluzioni di compromesso: sarà nostra cura mostrare come il disegno di legge, sotto i profili indicati sub b) e c) specialmente, contenga ancora fortissime limitazioni che tendono a porre in un ruolo secondario (seppure presumibilmente, non irrisorio come oggi) questi strumenti di tassazione, nella nostra finanza locale.

In particolare — a chi intenda assegnare un ampio ruolo e queste forme di prelievo — apparirà criticabile la limitazione dell'imposta sulle aree inedificate disposta nei riguardi dei comuni con non più di 70 mila abitanti: è infatti chiaro che, nell'area metropolitana, oramai, incrementi di valore cospicui si possono ottenere per terreni compresi nel territorio di comuni diversi da quello della città maggiore.

2.1.3.2. Consideriamo ora il contributo di miglioria specifica, che — fra i due in esame — è lo strumento che si presenta come il più promettente, per il livello delle aliquote. Il contributo di miglioria specifica avrà un'aliquota assai notevole: il 33% come limite massimo (al quale si potrà giungere a discrezione dell'ente impositore senza particolari limitazioni) del maggiore va

lore acquisito dagli immobili che ad esso saranno assoggettabili.

Non ogni incremento di valore però potrà essere sottoposto alla tassazione col medesimo. Potranno essere tassati solo gli incrementi di valore di beni immobili, tanto rustici che urbani, che sono conseguenza diretta o indiretta dell'esecuzione di singole opere pubbliche o dell'introduzione di pubblici servizi.

2.1.3.3. Desideriamo attirare l'attenzione sull'espressione "conseguenza diretta o indiretta": il nesso causale fra opera o servizio pubblico e incremento di valore non avrà bisogno di essere immediato, ancorchè debba essere specifico.

Sembra perciò di poter desumere — innanzitutto — dalla espressione impiegata nella nuova legge, che saranno tassabili non solo gli incrementi di valore degli immobili immediatamente confinanti col terreno su cui l'opera è stata eseguita o il servizio è fornito, ma anche gli incrementi di valore di immobili un po' lontani. Ciò è assai importante, per una tassazione di tutto il comprensorio in cui il beneficio delle opere e dei servizi pubblici considerati si manifesta.

Inoltre potranno essere considerati come tassabili anche gli incrementi di valore che non derivino dall'esecuzione del servizio o dell'opera, avulsa dalle valorizzazioni dei suoli che essa ha resi convenienti, ma che derivino dall'agire congiunto di tali valorizzazioni e di quelle opere o di quei servizi: naturalmente, in questo caso, nella misura in cui si possano ricondurre alle opere ed ai servizi pubblici, specificamente.

Questa possibilità, che si ricava già dalla dizione "conseguenza diretta e indiretta" dell'art. 21 è, senza ombra di dubbio, ammessa, in virtù dello art. 27 che esplicitamente la prevede al secondo comma stabilendo: "ove l'incremento di valore dipenda anche da cause concorrenti, diverse da quelle di cui al precedente articolo 21, il contributo si applica soltanto sulla parte di incremento attribuibile a queste ultime cause".

Per fare un esempio, se si costruisce una nuova strada, un certo immobile potrà essere suscettibile di valorizzazione, potendo essere adibito ad ostello o a servizio di rifornimento per autoveicoli: naturalmente, se non vi è la possibilità per il privato di svolgere tale attività, perchè egli non riesce ad avere la licenza ministeriale, questa valorizzazione non potrà aver luogo. Il fatto però che, per la valorizzazione, non basti l'opera pubblica considerata, ma occorranzo anche altre circostanze non farà sì che l'incremento di valore derivante da questa valorizzazione debba sfuggire completamente al contributo di miglioria specifica. Esso potrà essere tassato col contributo di miglioria specifica per la quota che si possa dimostrare che è

conseguenza indiretta dell'opera pubblica.

Si dovrà però risolvere, nell'applicazione, il problema dello stabilire quanto dell'incremento di valore in questione dipenda dall'opera pubblica e quanto dalle restanti condizioni, che ad essa non si possono specificamente ricondurre: problema non facile, poichè se un fenomeno è frutto "congiuntamente" di più forze, sotto un profilo teorico non si può quasi mai dire quale è la quota che dipende da ciascuna. Ad esempio l'una operando da sola poteva generare un aumento di 100 e l'altra di 200, ma insieme danno un incremento di 400: a quale ricondurre il beneficio addizionale di 100? Se operando da sola l'una e l'altra potevano dare un beneficio di zero, ed operando insieme danno un beneficio positivo, per quale quota questo è imputabile piuttosto che all'altra?

Comunque, è importante fissare il principio che possono essere tassati non solo i benefici diretti ma anche quelli indiretti ivi compresi, pro quota, quelli congiunti dell'esecuzione di opere od effettuazione di servizi pubblici. Un prudente apprezzamento equitativo varrà a risolvere i problemi di stima sopra accennati, senza sacrificare gli interessi dell'erario.

2.1.3.4. Si deve però fare attenzione a due importanti limitazioni: occorre che il nesso causale sia specificamente, analiticamente individuabile fra le varie opere singole di singoli servizi e l'incremento di valore. Non basta individuarlo globalmente fra un complesso di opere o servizi e l'incremento di valore. La legge esplicitamente si riferisce a "singole" opere e servizi pubblici: questa espressione letterale, assieme alla considerazione dei caratteri propri del contributo di miglioria specifica, in contrapposto a quello di miglioria generica, come sono stati da lungo tempo individuati in Italia, toglie ogni dubbio al riguardo di questo punto. Questo complicherà il lavoro d'accertamento, ma non toglierà nulla nella sostanza, alla materia imponibile. Gli incrementi di valore che ogni ente potrà tassare dovranno riguardare solo beni compresi nelle rispettive circoscrizioni territoriali. Quindi, anche se l'opera che il comune A effettua provoca incrementi di valore diretti o indiretti per gli immobili situati nel comune B, questi incrementi di valore non potranno essere tassati.

Vogliamo attirare l'attenzione su questo ultimo punto allo scopo di sottolineare come questo porti ulteriori argomenti per l'utilità della costituzione di un consorzio fra gli enti pubblici territoriali del piano intercomunale. Un consorzio di tali enti, rivolto allo scopo di eseguire un singolo tipo di opere o rivolto allo scopo di eseguire diversi tipi di opere, diretto a gestire un servizio specifico o a gestire più servizi, o infine rivolto a fa-

re un po' delle une e un po' delle altre cose, potrà applicare il contributo di miglioria specifica nell'ambito di tutta la circoscrizione territoriale dei comuni che ne fanno parte. Viceversa, il singolo comune, operante da solo, non potrebbe tassare gli incrementi di valore che si producono all'esterno del suo territorio. Il consorzio dunque consente di acquisire una vasta materia imponente che altrimenti andrebbe perduta per il contributo di miglioria specifica e di tagliare corto a una serie di contestazioni, che potrebbero sorgere fra i comuni, sugli effetti di opere di ciascuno che agiscono congiuntamente sui territori compresi in più comuni.

Dobbiamo anche aggiungere che non vi è dubbio che i consorzi tra i comuni possano applicare il contributo di miglioria specifica, ai sensi della nuova legge. Presumibilmente, anche se essa non l'avesse detto, si sarebbe potuto arrivare ad ammettere questa possibilità per via di interpretazione. Ma, fortunatamente, la legge è stata esplicita al riguardo: essa stabilisce (art. 21) che il contributo di miglioria specifica può essere applicato "dalle regioni, province, comuni e consorzi di enti pubblici territoriali, nelle rispettive circoscrizioni".

2.1.3.5. La nuova legge dà la possibilità di applicare i contributi di miglioria specifica non solo in relazione agli incrementi di valore dipendenti da opere o servizi pubblici ma anche in relazione a incrementi di valore connessi a modifiche dei piani regolatori particolareggiati, o a modifiche o alla scadenza di piani per l'edilizia popolare, che rendono possibile un più intenso sfruttamento delle aree e degli edifici esistenti. Questa possibilità va tenuta ben presente ai fini dell'attuazione del piano regolatore intercomunale nella misura in cui la realizzazione di queste determini modifiche nei piani regolatori particolareggiati dei singoli comuni.

Vi è solo da lamentare che la legge non abbia considerato tassabili anche i benefici derivanti dall'approvazione originaria del piano regolatore, in comuni che ne sono sprovvisti. Questa esclusione è illogica: dal momento che si tassano i benefici delle variazioni, si dovrebbero colpire, per le stesse ragioni, quelli della introduzione dei piani, che non sono, in linea di principio, meno rilevanti né vanno a soggetti meno abbienti.

Giova avvertire però che i contributi di miglioria specifica, in questa particolare ipotesi, possono essere prelevati solo dai comuni e non anche dai consorzi di enti pubblici territoriali. Dunque, il consorzio o i consorzi per l'attuazione del piano intercomunale, di cui si è fatto cenno, non potrebbero applicare contributi di questo genere. Per il finanziamento dell'eventuale consorzio si può stabilire tuttavia che i comuni devolvano al consorzio stesso i contributi di miglioria specifica prelevati in relazione al-

le suddette modifiche dei piani particolareggiati e dei piani per l'edilizia popolare: si può inoltre stabilire che il consorzio intervenga quale organo amministrativo, per conto dei comuni, nelle attività di prelievo in questione. Questo ultimo intervento si raccomanda, oltre che per irrobustire l'apparato di accertamento e di riscossione di questa imposta, che male si presta ad essere applicata dai comuni di piccola dimensione, data la sua complessità tecnica, anche per evitare che si determini un'arrendevolezza dei comuni singoli nel prelievo dei contributi di miglioria specifica di loro competenza, connessa al fatto che questo prelievo colpirebbe abitanti del comune o comunque proprietà site nel comune, mentre il loro gettito andrebbe alle finanze di tutto il consorzio. La possibilità di tassare i benefici derivanti dalla modifica di piani, stando al disegno di legge, subisce alcune limitazioni, che vanno tenute presenti per la loro notevole importanza. Gli incrementi di valore dipendenti da modifiche del piano regolatore particolareggiato o del piano per l'edilizia popolare, ai sensi dell'art.22 ultimo comma non potranno essere tassati in capo a coloro che siano intestatari di immobili a una "data antecedente a quella della deliberazione che ha approvato il piano regolatore e il piano delle zone da destinare ad edilizia popolare".E' ragionevole presumere che, con l'espressione "deliberazione che ha approvato il piano regolatore etc" il legislatore abbia voluto riferirsi non alla data di variazione del piano, ma alla data della sua adozione. Tuttavia una interpretazione cavillosa della legge potrebbe alimentare ricorsi da parte di soggetti che siano divenuti proprietari di immobili beneficiati dalle varianti, dopo l'approvazione di piani in questione, ma prima delle modifiche ai medesimi.

L'equità è nel senso dell'interpretazione letterale; è ragionevole esentare colui che aveva l'immobile prima della approvazione del piano poichè egli ricevendo un beneficio dalle varianti a queste, si vede ricostituito il vantaggio che avrebbe avuto se l'approvazione del piano originario non fosse intervenuta: non è ragionevole esentare colui che acquistò l'immobile (o l'edificio) dopo approvato il piano, scontando quindi gli oneri di questo e che dalle varianti acquisisce un beneficio consistente nella riduzione di tali oneri.

2.1.3.6. Il meccanismo della nuova legge suggerisce l'opportunità che i comuni e il consorzio del piano intercomunale non annuncino opere e servizi pubblici prima dell'adozione dei piani regolatori particolareggiati o della loro variazione. Un tale annuncio comporta generalmente un incremento di valore nelle aree che sarebbe in pratica difficile (sebbene giuridicamente possibile) colpire col contributo di miglioria specifica, che intervenisse quando il

piano regolatore o le sue variazioni siano già stati adottati. Infatti il contribuente potrebbe tentare di sostenere, con un certo successo, che l'incremento di valore o parte di esso ottenuto dal suo immobile non dipenda dall'opera, ma dal piano regolatore o dalla sua variazione; e se egli era già proprietario dell'immobile prima che il piano regolatore fosse introdotto tale incremento di valore non sarebbe tassabile.

2.1.3.7. Come si è accennato, si potranno prelevare contributi di miglioria specifica anche in relazione agli incrementi di valore determinati dall'"introduzione di servizi pubblici". Soffermiamoci un po' su questa possibilità. E' importante notare che, secondo l'art.23, l'azienda municipale che amministra il pubblico esercizio avrà diritto a una quota del contributo proporzionale alle spese da essa sostenute. Notiamo che si tratta della spesa di impianto, non di quella di gestione del servizio, poichè l'art.29 si riferisce all'"introduzione" di servizi pubblici. Nel caso di consorzi per la costruzione e l'esercizio di servizi pubblici fra più comuni si dovrebbe pensare che la stessa norma valga nei riguardi dell'azienda consortile in questione. Nel dubbio sulla interpretazione della legge in questo senso, se si prevederanno consorzi di tal tipo, potrà essere opportuno stabilire espressamente che i comuni o i consorzi che applicano il contributo di miglioria specifica provvedano a dare una quota al consorzio del pubblico servizio in questione, proporzionata alle spese da essa sostenute.

2.1.3.8. Ai fini di un'efficace applicazione dei contributi di miglioria specifica, sarà bene che, sin da ora, si accertino i valori degli immobili nelle zone in cui si intende effettuare opere pubbliche, o introdurre nuovi servizi pubblici o fare varianti di piani regolatori e che tale accertamento sia fatto prima che sia dato l'annuncio di tale opera, servizio o variante, in modo da permettere ai comuni di sostenere, documentatamente, la tesi che il beneficio dipende da questi fattori, anzichè da cause di mercato generali. Il disporre di dati tipici dei valori delle aree nelle varie ubicazioni, relativi a momenti anteriori a quello dell'annuncio dell'effettuazione delle opere o della introduzione di servizio o della effettuazione di varianti ha importanza cruciale: infatti, solo in questo modo i comuni potranno dimostrare che essi hanno determinato, con le loro opere, servizi, variazioni di usi, tutto quel maggior valore che da esse discende e che spesso si genera anche prima che i fattori in questione siano concretamente realizzati, sulla base dello sconto della previsione del loro verificarsi. Occorre, a questo proposito, ri-

chiamare un'opportuna disposizione del disegno di legge (art.27). Il beneficio si determinerà facendo la differenza fra il valore di mercato corrente dei beni dopo l'esecuzione dell'opera o la variante del piano e il prezzo che essi avevano il 1° gennaio dell'anno precedente alla delibera di dar corso all'opera o alla variante. La legge dunque ha previsto che il semplice annuncio dell'opera o della variante possa produrre un incremento di valore tassabile. Ma, generalmente, questa previsione legislativa, nella pratica potrà trovare riscontro in una tassazione di quel beneficio solo se si avrà cura di raccogliere una preventiva documentazione della dinamica dei valori di mercato. La ricostruzione storica di questi è sempre più difficile che la loro individuazione compiuta nella data stessa a cui si riferiscono.

2.1.3.9. Il periodo di tempo per l'istituzione del contributo di miglioria specifica è di un anno dall'esecuzione delle opere o dall'introduzione dei servizi. Qual'è il tempo per l'incasso? Questo avviene in dieci annualità per eguali valori divenuti definitivi a seguito della procedura di accertamento. Ogni annualità è comprensiva anche degli interessi calcolati al 5°/°.

Anche se il contribuente farà ricorso contro la delibera istitutiva del prelievo, per i beni di cui egli è intestatario, egli sarà immediatamente iscritto a ruolo. Questa disposizione — che dovrebbe accelerare l'incasso dell'imposta e scoraggiare i ricorsi dilatori — subisce però una limitazione nel senso che si iscriverà a ruolo in tali casi non il valore indicato dalla amministrazione ma quello indicato dal contribuente nel suo ricorso. Il contribuente — quando ricorra per questioni di stima — è obbligato a indicare tale propria stima, altrimenti vale quella dell'amministrazione; ma egli evilentemente tenterà di fornire una stima piuttosto bassa. Non ci si devono nascondere i pericoli di questa disposizione: sarebbe stato equo stabilire (se_{co}ndo un principio generale di recente introdotto nelle imposte dirette erariali, per altro con notevoli limitazioni) che il contribuente, deva gli interessi legali sulle somme che ha ommesso di denunciare e che risultino poi imponibili.

2.1.3.10. La procedura contenziosa non è più così lunga come per i vecchi contributi di miglioria. Gli unici ricorsi ammessi (lo stesso vale per l'imposta sulle aree) sono quelli del contenzioso della finanza locale e sono ammessi una sola volta. D'altra parte, il contribuente che paga subito (questo vale anche per l'imposta sulle aree) avrà una riduzione del 15°/°: ciò che potrà diminuire l'incentivo a ricorsi dilatori. L'imposta, nei casi normali, si riscuoterà in 10 annualità, comprensive degli interessi del 5°/°. In caso di a

alienazione verranno invece rimosse immediatamente tutte le rate ancora dovute, senza decurtazione del totale, per gli interessi sulle rate a venire pagate subito.

2.1.3.11. L'inserimento del contributo di miglioria specifica nei piani finanziari di un consorzio o di consorzi intercomunali e l'attuazione di questi è facilitata dalla norma dell'art.33, secondo cui il gettito di questa imposta va contabilizzato distintamente dal gettito degli altri tributi e non è assunto a far parte del bilancio di esercizio del comune. Secondo il disegno di legge, il 30% del gettito del tributo in questione va devoluto a spese per acquisto ed espropriazione di aree e a spese per la sistemazione della rete stradale e dei pubblici servizi. Gli acquisti di aree oggi sono resi ardui dal fatto che gli esborsi relativi dai più non sono considerati, di massima, spese obbligatorie (è un tema che riprenderemo più avanti). In relazione alla nuova imposta essi risultano agevolati: questo è assai confortante per la realizzazione di un'adeguata politica urbanistica. Il vincolo del 30% agli scopi suaccennati — lo si noti — non darà il minimo fastidio nel caso che il consorzio, o consorzi per l'attuazione del piano intercomunale, abbiano ciascuno compiti nel campo delle aree, della viabilità e dei servizi pubblici. Potrebbe invece dare qualche fastidio nel caso di consorzi con scopi limitati. La costituzione di questi ultimi dunque, alla luce del nuovo disegno di legge, sembra meno conveniente della costituzione di consorzi a scopi molto ampi di carattere globale.

2.1.3.12. Sfortunatamente, il contributo di miglioria specifica — a differenza dell'imposta sulle aree — non potrà servire a garanzia di mutui concessi dalla "Cassa Depositi e Prestiti" o da altri istituti di diritto pubblico, al di fuori dei limiti di cui all'art.300 del testo unico della legge comunale e provinciale. Inoltre solo per la parte contabilizzata in bilancio esso potrà concorrere alla determinazione dell'ammontare delle entrate, il cui quarto funziona da limite all'indebitamento dell'articolo appena menzionato. Ciò consente solo parzialmente, di anticipare le riscossioni dell'imposta in questione mediante una politica di mutui.

2.1.3.13. Consideriamo ora la revisione del contributo di miglioria generica, in base alla formulazione che ne dà il progetto di legge che dovrebbe essere approvato fra non molto dalle due Camere. In tale progetto, come si è accennato, il contributo di miglioria generica viene trasformato in "imposta sull'incre-

mento di valore delle aree inedificate". Le caratteristiche salienti del nuovo tributo, comunque, sono abbastanza simili a quelle del vecchio contributo di miglioria generica, ivi inclusi alcuni dei difetti principali che impedirono a questo di funzionare in modo soddisfacente sino a oggi. Tutti i comuni potranno istituire questa imposta. Il suo oggetto sarà costituito dall'incremento di valore calcolato facendo la differenza fra il valore di mercato dell'area fabbricabile alla data di inizio di applicazione dell'imposta ed il valore di mercato al momento dell'alienazione o della utilizzazione edificatoria.

Un inconveniente dell'imposta, che salta subito all'occhio è quello che bisogna aspettare che l'area fabbricabile sia venduta o sia fabbricata per poter effettuare il prelievo del tributo. E' ben vero che la legge stabilisce un temperamento alle possibilità dilatorie che questa configurazione del prelievo determina, disponendo che "nei confronti delle società di capitale, le cui attività patrimoniali sono investite prevalentemente in aree non edificate o che non svolgono attività imprenditoriali, si dà luogo all'accertamento della "plusvalenza" e all'applicazione dell'imposta, anche per il compimento di un decennio dalla data di riferimento all'inizio di applicazione del tributo, se non vi sia stato trasferimento ed edificazione e permanendo tale condizione al compimento di ogni successivo decennio".

Purtroppo però la categoria delle società di capitale con attività patrimoniali in prevalenza investite in aree non edificate appare piuttosto ridotta, poichè le società immobiliari in genere posseggono sia aree fabbricate che aree fabbricabili e poichè, dopo l'emanazione di questa legge, sarà conveniente a molte società che per avventura avessero solo aree inedificate, di fondersi con altre che hanno anche cespiti diversi. Quando al caso di società che non svolgono attività imprenditoriali, anche questa è una possibilità che, in pratica, è destinata a risultare molto ridotta, essendo facile affiancare al possesso di aree qualche altra, sia pur modesta, attività imprenditoriale, allo scopo di evitare la norma in esame. Naturalmente, una società che possiede aree con lo scopo di rivenderle è già, di per sè, una società che svolge attività imprenditoriale; ma anche una società che possiede dei terreni senza lo scopo di rivenderli può avere altre attività imprenditoriali.

Si può dunque dire che il contributo di miglioria generica non potrà essere prelevato se non nel caso di vendite o di utilizzazione dell'area, salvo eccezioni del tutto particolari su cui non sembra ragionevole fare assegnamento per un gettito di una certa importanza.

2.1.3.14. Invece, appare piuttosto interessante, ai fini del gettito (anche se potrebbe essere suscettibile di critiche sul terreno costituzionale) la dispo-

zione che i comuni con oltre 70 mila abitanti, i quali deliberino la istituzione del contributo di miglioria generica di cui ci stiamo occupando, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, possono fissare, fino al 1° gennaio del sesto anno antecedente a quello nel quale la deliberazione è stata adottata, la data di inizio di applicazione del contributo; e che inoltre tali comuni possono applicare l'imposta non solo a chi abbia effettuato la vendita o l'utilizzo a scopo edificatorio, dopo la delibera o dopo l'entrata in vigore della legge, ma anche a coloro che abbiano effettuato tale operazione in precedenza.

Per i comuni minori la retroattività è fissata in tre anni. La possibilità di tassare gli incrementi di valore, realizzati con una vendita o una alienazione, prima o dopo l'entrata in vigore della legge, partendo da una base di riferimento di 6 anni anteriore alla delibera di istituzione dell'imposta, ossia di circa 5 e 2 anni anteriore alla introduzione della legge, si rivela — come dicevamo — promettente dal punto di vista del gettito. Parecchi trasferimenti sono già stati compiuti proprio in questi ultimi anni, realizzando degli incrementi di valore particolarmente cospicui. A ridurre un po' le speranze che si possono riporre in questo congegno, intervengono però talune difficoltà di applicazione pratica che è bene rammentare. Bisogna infatti tener presente che non sarà facile reperire i soggetti che abbiano effettuato, prima delle delibera di istituzione dei tributi, trasferimenti o edificazioni, specialmente nel caso che si trattasse di quelle piccole società di comodo che si esauriscono quando l'operazione per cui sono state create ha termine.

2.1.3.15. Nel caso specifico del comune di Torino (che nel comprensorio del piano intercomunale è l'unico con più di 70 mila abitanti ed è perciò l'unico interessato alle disposizioni sulla retroattività per gli anni), vi è una situazione particolarmente favorevole consistente nel fatto che questo comune ha già provveduto all'applicazione di contributi di miglioria generica in base alla legge vigente. Questo atto coraggioso che fino ad ora non ha portato i risultati di gettito che si erano sperati, potrà venire ripagato con la possibilità di utilizzare le notizie presumibili dagli accertamenti compiuti ai fini del vecchio tributo, per l'applicazione del nuovo. Occorre aggiungere che il disegno di legge che stiamo esaminando si è esplicitamente preoccupato della situazione dei comuni che alla data di entrata in vigore della nuova legislazione avessero già stabilito l'applicazione del contributo di miglioria generica. Essi, entro un anno dalla data di entrata in vigore della nuova legge potranno deliberare, in luogo del contributo adesso vigente, l'applicazione della nuova imposta, su tutti gli incrementi di valore nelle aree inedificate

verificatisi successivamente alla data iniziale stabilita nella delibera, per l'applicazione del vecchio contributo di miglioria generica. Ciò significa che il Comune di Torino sarà in grado non solo di utilizzare le notizie sui valori delle aree nel sessennio anteriore alla delibera di introduzione del nuovo tributo, ma anche di andare indietro nel tempo molto più che per i 6 anni di cui sopra è detto. Tutto ciò costituisce un vantaggio considerevole poiché il nuovo tributo ha un'aliquota maggiore dell'altro e poichè le procedure di applicazione del nuovo tributo sono molto più snelle e più rapide.

2.1.3.16. Una norma importante del nuovo disegno di legge, che riguarda il caso particolare di Torino, è quella dell'art.38. Le contestazioni in corso per la determinazione dei valori delle aree alla data del 1 gennaio 1957 o antecedente non sono più procedibili quando l'amministrazione comunale dichiara di calcolare il valore di cui sopra secondo le norme stabilite per la nuova imposta. Questo dovrebbe fare cadere una serie di contestazioni che oggi intralciano la riscossione del contributo di miglioria generica.

2.1.3.17. L'aliquota del nuovo prelievo è stata stabilita secondo una complessa scala progressiva, su cui non è il caso di soffermarci qui. Nella media, questa scala progressiva dovrebbe permettere un prelievo non inferiore al 15% dell'incremento di valore.

Occorre però notare tre disposizioni, che sembrano ridurre notevolmente le possibilità di gettito della nuova imposta.

Innanzitutto, l'art.2, all'ultimo comma, stabilisce che quando il valore di un'area sia stato determinato, in via definitiva, mediante l'accertamento per le imposte di registro e di successione, tale valore si assumerà come valido anche ai fini della determinazione dell'imponibile dell'imposta sulle aree, salvo che la parte o il comune non dimostrino che esso è errato di almeno un terzo rispetto al valore effettivo. Per la comprensione di questa disposizione, va ricordato che l'imposta sulle aree si applica a una differenza fra valori (all'inizio e al termine del periodo considerato) e che il dato accertato dall'ufficio del registro può riguardare tanto il valore finale, cioè il componente positivo, quanto il valore iniziale, cioè il componente negativo dell'imponibile del tributo sulle aree. Da questa constatazione, qualcuno può essere tentato di trarre argomento per affermare che l'agganciamento alle valutazioni dell'ufficio del registro, con il limite dello sfasamento di un terzo rispetto al valore vero, distribuisce equamente vantaggi e svantaggi per il contribuente: il contribuente s'avvantaggia — si potrebbe pensare — quando la valutazione dell'ufficio del registro, inferiore al valore vero, serve per stabilire il valore finale; ed è danneggiato, parimenti, quando la valu-

tazione dell'ufficio del registro, inferiore al vero, serve per stabilire il valore iniziale, che va detratto da quello finale.

Questa illazione però è errata. In una imposta sull'incremento di valore, in un periodo di rilevante ascesa dei prezzi, il componente attivo è di media molto superiore a quello negativo e quindi un errore percentuale di un terzo sul primo pesa sull'imponibile netto molto più di un errore percentuale della stessa entità sul secondo. Facciamo un esempio elementare — Sia un fondo che nell'anno 1 vale 10 e nell'anno 10 vale 100; l'incremento di valore è dunque 90. Supponiamo che per entrambi i valori, per il tributo sulle aree, si applichi un accertamento dell'ufficio del registro, sbagliato per difetto di un terzo. Allora anzichè 100 il valore finale, ai fini dell'applicazione del tributo sulle aree, sarà 66; il valore iniziale, anzichè 10 sarà 6,6. La differenza fra i due valori, cioè l'imponibile dell'imposta sulle aree, dunque — attraverso il gioco di questa regola di valutazione — risulta ridotto da 90 a $66 - 6,6$ cioè a 59,4.

Considerando che gli uffici del registro, in virtù di disposizioni ministeriali, in caso di accertamento conchiuso con concordato, concedono sempre una riduzione di un quarto, l'effetto di sottovalutazione che abbiamo segnalato può essere molto grande.

Le amministrazioni comunali dunque faranno bene a sforzarsi di raccogliere elementi atti a provare — quando ciò sia possibile — per i prezzi finali, che il dato dell'ufficio del registro, eventualmente disponibile è errato per oltre un terzo.

2.1.3.18. Una seconda norma che lascia perplessi, ma che presenta insieme ai difetti anche i pregi che quella appena vista assolutamente non ha, è quella dell'art.6, secondo cui "i comuni, anche ai fini di formarsi un patrimonio comunale di aree edificabili per favorire lo sviluppo edilizio ed economico del loro territorio, hanno facoltà di acquistare e, in mancanza di consenso da parte delle società di capitali, di chiedere, entro sei mesi dalla dichiarazione, l'espropriazione a proprio favore, delle aree oggetto della dichiarazione dell'imposta, aggiungendovi la maggiorazione fissa del 20% e gli interessi legali dalla data della dichiarazione a quella in cui l'indennizzo si renda esigibile per la società espropriata".

La maggiorazione del 20% è difficile da giustificare: o si ammette che il contribuente abbia diritto di tacere almeno il 20% del valore vero e così si giustifica, in partenza, una evasione per almeno un quinto; o si presume che il comune debba essere un cattivo amministratore di denaro pubblico che paga il 20% di più del prezzo di mercato, per i suoi acquisti.

Comunque, realisticamente va riconosciuto che pur con la limitazione del 20%, la norma ha dei lati positivi: in un regime di ampia sottovalutazione fiscale come quello purtroppo esistente tutt'ora in Italia, una riduzione di un quinto del valore denunciato, a molti può sembrare tollerabile.

Ma la norma ha le sue insidie: se il contribuente denuncia il vero, vi può essere una collusione fra lui e amministratori pubblici poco onesti, per effettuare espropri con maggiorazione del quinto, che consentono al privato di trovare nell'ente pubblico, senza rischi, un compratore eccezionale.

Una accurata conoscenza dei prezzi medi delle aree è dunque la premessa per una buona amministrazione delle possibilità di questa norma da parte dei comuni.

Infine, ci preme rilevare che la norma or ora esaminata è formulata in modo da prestarsi a contestazioni sulla sua portata soggettiva. Non è ben chiaro — dal suo tenore — quali siano le società di capitali a cui essa si applicherà, se tutte o solo quelle poche tassabili, decorsi i dieci anni, indipendentemente dalla vendita o edificazione. Letteralmente sembrerebbe che si tratti di "tutte". Ma la norma è collocata, fra altre, in modo tale da giustificare la illazione opposta. Sarebbe opportuno provocare un chiarimento ministeriale sulla portata soggettiva della disposizione.

2.1.3.19. Una norma, che vale a smorzare considerevolmente le speranze di gettito netto ritraibile dal nuovo tributo è quella dell'art.15 del disegno di legge, secondo cui dall'imposta sugli incrementi di valore delle aree inedificate è deducibile l'imposta sulla ICAP dovuta al comune — (l'imposta è detratta dall'imposta, non dall'imponibile) — per le aree soggette a tassazione mobiliare: per le aree cioè di soggetti che realizzino operazioni di compravendita con introito speculativo (nel caso di società, la presunzione di intento speculativo esiste sempre). Oggi l'ICAP è largamente evasa (come è evasa la ricchezza mobile) per le aree cedute nella speculazione, perchè si fanno una serie di passaggi intermedi senza che essi risultino (con l'espedito di lasciare in bianco il nome del compratore, sino a che questi — a sua volta — non ha reperito un compratore). Spesso sono proprio i passaggi intermedi che non figurano, quelli che sarebbero tassabili con l'imposta mobiliare dello Stato e con l'ICAP, perchè effettuati da operatori professionisti, nei riguardi dei quali è facile stabilire che sussiste l'intento speculativo. Talvolta poi il contribuente è una società di capitali di comodo che omette la denuncia al fisco per l'operazione in questione. Spesso infine l'accertamento dei valori, anche per le vendite che risultano al fisco lascia molto a desiderare, data la difficoltà del fisco erariale di tenere conto della dinamica di questi valori.

Vi è quindi, per i comuni, la speranza che, seppure il gettito della nuova imposta sulle aree sarà decurtato per la detrazione da essa dell'ICAP comunale, il gettito di questa possa aumentare, a causa dei migliori accertamenti connessi alla introduzione del nuovo tributo.

2.1.3.20. Anche per l'imposta sulle aree è stabilito che sia contabilizzata fuori dal bilancio di esercizio e che il 30% sia destinato all'acquisto di aree e alle spese per la sistemazione delle rete viabile e dei pubblici servizi. Per essa — a differenza che per il contributo di miglioria specifica — è stabilito che possano essere rilasciate delegazioni per mutui anche al di fuori del limite del quarto del gettito, sino a concorrenza della metà delle riscossioni effettuate mediamente nel quinquennio precedente. Non è però ben chiaro quanto sia l'ammontare delegabile nei primi cinque anni di applicazione del tributo.

2.1.3.21. Le possibilità di politica tributaria extra fiscale, per l'attuazione del P.R.I., allo stato attuale e prevedibili dalla legislazione della finanza locale, sono pressochè nulle. Da varie parti era stata caldeggiata una imposta annua patrimoniale sul possesso delle aree inedificate o sul loro incremento di valore, individuato indipendentemente dalla vendita o edificazione, che potesse essere manovrata allo scopo di stimolare l'immissione sul mercato di molte aree che ora vengono trattenute in situazione di monopolio od oligopolio collusivo; l'imposta sarebbe potuta servire per aumentare l'offerta nei periodi e nei luoghi di maggior tensione e quindi per spingere al ribasso i prezzi delle aree. I progetti in questo senso però non sono stati accolti.

Non vi è che da sperare — per l'attuazione di questi obbiettivi — nell'azione urbanistica diretta.

2.1.3.22. L'unico strumento extra fiscale sembra essere costituito dall'obbligo, fatto ai comuni, di destinare, con priorità, un terzo del gettito del contributo di miglioria specifica e dell'imposta sulle aree, all'acquisto di aree: questa misura potrebbe spingere alla formazione di patrimoni edilizi, anche i comuni meno preveggenti; e dovrebbe ampliare i mezzi per tali acquisti da parte dei comuni che li vorrebbero fare, ma che oggi non li possono fare o li possono fare solo in misura ridotta, a causa delle difficoltà e differenze che tale spesa, ritenuta per lo più come facoltativa, suscita.

Sfortunatamente l'efficacia della misura che s'è vista, è indebolita considerevolmente dal fatto che il gettito dei nuovi tributi di miglioria e sulle aree, nelle gran parte dei comuni, sarà relativamente modesto e dal fatto che prima che questo gettito cominci ad affluire occorrerà, anche nella migliore delle ipotesi, che passi qualche anno.

2.1.4. La politica patrimoniale in generale

2.1.4.0. Dopo esaminata la strumentazione fiscale, ci tocca di considerare quella nel campo patrimoniale: politica di acquisti e di espropri. Queste politiche che sembrano importanti sia sotto un profilo "fiscale" come sotto un profilo "extra-fiscale" o di intervento.

2.1.4.1. Sotto il primo profilo, ci preme sottolineare l'assurdità che per i terreni necessari alle nuove opere e servizi pubblici si ricorra ad acquisti od espropri compiuti all'ultimo minuto, quando oramai i prezzi delle aree sono divenuti altissimi, tali da incidere in misura cospicua sulle spese complessive per l'opera o il servizio considerato. E' bene che gli enti locali del P.R.I. effettuino tempestivi acquisti di aree per questi scopi. Poichè le opere spesso interessano più comuni e poichè per l'attuazione del P.R.I. potrà rendersi interessante la costituzione di un consorzio globale incaricato delle opere e dei servizi di utilità comune per tutto il comprensorio del P.R.I., a tale consorzio si potrebbe opportunamente devolvere l'incarico di acquistare o espropriare, al più presto, dove i valori sono ancora ragionevoli, le aree che potranno servire per le opere e i servizi ad esso affidati. Per il perseguimento di questo obbiettivo con la debita tempestività e con la necessaria chiarezza di idee, occorre naturalmente disporre di un inventario delle opere che, nei vari luoghi, occorrerà e converrà fare, nel decennio a venire, tenuto conto della dinamica della popolazione e dello sviluppo industriale e dell'aumento del reddito per abitante.

La previsione e programmazione economica pluriennale delle opere e dei servizi, dunque, non serve solo per scopi generali di informazione e di orientamento della politica delle entrate, delle spese e del debito pubblico e di orientamento della politica urbanistica, ma serve anche per scopi specifici, come quello che ci preme sottolineare qui, della formazione di una dotazione di aree per la realizzazione di dette opere e servizi.

2.1.4.2. E' opportuno anche aggiungere una precisazione: l'acquisto di aree a questo titolo, se fatto indicando via via, in bilancio, gli scopi specifici (ospedali, edilizia scolastica, verde pubblico attrezzato, etc.) non solleva i problemi finanziari connessi alla effettuazione di "spese facoltative". Se invece servono per opere o servizi considerati come spese obbligatorie, le spese per le aree in questione fanno parte delle spese obbligatorie. Anche il finanziamento mediante mutui può essere così consentito (sebbene probabilmente la autorità tutoria possa fare delle difficoltà in relazione al fatto che si tratta di impegni per opere da realizzare non subito, ma a lunga scadenza). La costituzione del Consorzio, dunque, si impone al più presto, per poter porre in attuazione questa politica delle aree per le opere e i servizi pubblici.

2.1.4.3. Passando all'espropriazione per pubblica utilità connessa all'attuazione di opere specifiche, ben individuate, ci preme di sottolineare un'altra direttiva che spesso gli amministratori locali tendono a ignorare, per imprevidenza, per malintesa parsimonia e per una interpretazione restrittiva, non giustificata dalla legge del 1865: la direttiva di espropriare non la sola limitata striscia che serve all'opera in quanto tale, ma tutto il terreno circostante, che serve direttamente a valorizzarla in prosieguo di tempo (nel quadro del piano regolatore, quando questo vi sia).

L'art.22 della legge del 1865 stabilisce che "possono comprendersi nella espropriazione non solo i beni indispensabili all'esecuzione dell'opera pubblica, ma anche quelli attigui in una determinata zona, l'occupazione dei quali conferisca direttamente allo scopo principale dell'opera suddetta".

A illustrazione della bontà di questa direttiva (e nell'attuazione di piani regolatori) suonano sempre attuali le limpide parole che il Ministro Pisanelli, estensore della relazione alla legge del 1865, scrisse a proposito dell'art.22 appena citato.

"La necessità di una disposizione, la quale consenta di estendere le espropriazioni ai terreni o edifici latitanti è evidente in particolar modo pei lavori stradali nella città. Si apre una nuova via per promuovere la costruzione di nuovi edifici, ovvero per considerazioni igieniche, per dar luce ed aria ad un'agglomerazione di edifici; l'apertura della via e la sola occupazione del suolo stradale non raggiungerebbero lo scopo. A qual prò la formazione della nuova strada se i proprietari latitanti rifiutano di costruire edifici ovvero dimandano per le aree, su cui si può edificare, prezzi altissimi che allontanano la speculazione ed i capitali? L'ingente spesa per la formazione di una nuova strada sarebbe molte volte inutile, o almeno non produr-

rebbe quei risultamenti, che si desiderava ottenere, e forse si ammetterebbe la deformità della città con una strada ornata di ben pochi edifici e con molte aree latitanti senza alcuna costruzione".

"Pongasi che si apra una nuova via per considerazioni igieniche e gli scopi saranno maggiori, poichè non verranno meno i miseri tuguri e i luridi casolari, ed anzi si vorranno utilizzare gli avanzi degli edifici in parte distrutti, molte volte tagliati a sghembo, ed alle abitazioni insalubri altre se ne sostituiranno, le quali non saranno punto migliori".

"Uno scrittore assai perito in questa materia (1), facendo il paragone fra la legislazione francese e la belga in fatto di espropriazione, notò come in Francia siansi ottenute opere pubbliche che colpiscono l'immaginazione per la loro magnificenza, mentre nel Belgio con quasi identica legge si riuscì ad avere costruzioni meschine e talvolta prossime all'assurdo. La differenza di questi risultamenti egli in gran parte l'attribuisce alla facoltà data in Francia di estendere l'espropriazione ai beni latitanti".

"Nelle scienze esatte, nelle lettere, nelle belle arti, nella legislazione e in ogni altro ramo delle conoscenze umane, il cammino dello spirito è costantemente lo stesso; egli ha bisogno di tempo e di perfezione; egli trova dapprima delle risoluzioni intralciate, che di mano in mano si semplificano come una formula algebrica, finchè si riesce ad una soluzione di una estrema semplicità e di una chiarezza assoluta".

"La risposta al problema in fatto di espropriazione, soggiunge lo stesso scrittore, sta principalmente in questo consiglio: espropriate per zone".

"La necessità di consimile disposizione in Italia è incontrastabile, poichè, vivificata essa dal soffio di libertà, sente il bisogno di dare mano a mano e di por termine a grandi lavori che aumentino il commercio e le industrie, crescano in decoro delle monumentali sue città e rendano facile il risanamento e l'ampliamento dell'abitato dei comuni, divenuti in gran parte ormai angusti per la crescente popolazione".

2.1.4.4. Ma la politica delle aree ha anche aspetti più vasti che si connettono non alla provvista dei suoli per opere e servizi pubblici a condizioni convenienti, ma alla politica urbanistica in generale, per la risoluzione di una serie di problemi connessi all'attuazione del piano.

Zonizzare non basta (e spesso è addirittura controproducente) per attuare un piano urbanistico. Occorre creare gli stimoli, ed i fattori che inducono gli insediamenti a svilupparsi con i criteri desiderati. Non solo: lo scopo della politica urbanistica non è unicamente quello di realizzare certe confi

(1) De Levalleye, *Moniteur des intérêts matériels* (Bruxelles, 1863), nn. 13, 14, 15, 16, 21 e 23.

gurazioni spaziali degli insediamenti e certe organizzazioni delle opere e dei servizi, considerati soddisfacenti; ma è anche quello di togliere di mezzo certi ostacoli, certi inconvenienti che frenano l'utilizzo del suolo da parte di attività residenziali e produttive o che lo ripartiscono in modo socialmente iniquo.

Assicurare case a buon mercato e terreni industriali ^{ad} basso prezzo, per lo sviluppo economico e sociale, è fra i compiti essenziali della politica urbanistica.

Come proseguire, sulla base della presente legislazione, questo assieme di compiti di configurazione urbanistica e di calmieramento ed equa distribuzione dei suoli? In attesa di una nuova legge urbanistica, che arricchisca l'arsenale degli strumenti disponibili con innovazioni radicali non resta che cercare di potenziare al massimo le possibilità offerte dall'attuale assetto istituzionale. Esse non sono grandissime; ma sono maggiori — se opportunamente fatte valere — di quel che molti pensano.

Non è nostro intendimento qui dilungarci nella descrizione di questi strumenti, che trova posto in una successiva sezione del lavoro. Ci basterà ricordare che essi sono, principalmente, oltre al ricordato esproprio di zone ai sensi dell'art. 22 della legge del '65, la facoltà di esproprio nelle zone di espansione dell'aggregato urbano, ai sensi dell'articolo 18 della legge urbanistica per fini residenziali o industriali o terziari; e l'esproprio di zone e la formazione di piani di zone per edilizia economica e popolare, ai sensi della legge Ripamonti.

2.1.4.5. La legge Ripamonti esplicitamente prevede la possibilità di consorzi fra più enti locali, per la sua attuazione.

Il punto debole di questi strumenti sta nel fatto che l'indennità di esproprio va stimata ai sensi della legge del 1865, secondo il prezzo di mercato. Ma l'inconveniente, sebbene grave, non è tale da indurre a considerarli privi di interesse. Infatti con una adatta, coraggiosa politica di trasporti, è possibile collegare con i centri maggiori del P.R.I. vaste zone — i cui prezzi sono ancora ragionevoli — adatte per insediamenti industriali e residenziali. L'espansione dell'offerta, sul mercato delle aree come su tutti i mercati, tende a far scendere i prezzi. I prezzi attuali delle aree nella metropoli e nei centri maggiori sono alti perchè le aree in zone diverse, a causa dei problemi delle comunicazioni e dei trasporti, non sono concorrenziali. Ma manovrando la politica delle reti di comunicazione e di trasporto le possibilità di decentramento delle residenze e delle imprese si accrescono. Naturalmente occorre prima espropriare le aree e poi valorizzarle con l'adatta politica dei trasporti anziché fare l'inverso.

La creazione di grandi comprensori di edilizia economica e popolare in at tuazione della legge Ripamonti da parte di un consorzio del P.R.I. può essere una tappa importante in questa azione, purchè — lo ripetiamo — accompagnata da una politica della rete di comunicazione e di trasporti adatta.

Ed altri programmi — utilizzando l'articolo 18 — potrebbero essere realiz= zati, per la creazione di comprensori per l'insediamento industriale e per zo ne residenziali e terziarie: anche qui ricorrendo alla figura del consorzio, che avrebbe il compito di acquistare le aree, provvedere alla loro urbanizza= zione e cederle ai privati, per gli scopi connessi all'attuazione del piano.

2.1.4.6. Va altresì notato un punto di importanza essenziale, per quel che concer= ne le indennità di esproprio ai sensi della Legge Ripamonti.

In base alla legge appena citata, il prezzo d'esproprio non va calcolato sul valore di mercato delle aree (determinato secondo le norme del 1865) al mo mento in cui l'esproprio stesso avviene, ma in base al valore di mercato che esse avevano due anni prima che il comprensorio di edilizia economica e popo= lare sia stato approvato. Non è chi non veda come questa disposizione, nel presente momento, giunga di ausilio prezioso, per il conseguimento di aree e prezzi agricoli o semi agricoli in quelle zone che, oramai, sono interessanti sotto il profilo urbanizzativo, dal punto di vista dell'espansione metropoli= tana ed a cui due anni fa ancora non si pensava.

2.1.4.7. Due direttive, dunque, si impongono, per trarre profitto dalla disposi= zione appena vista:

- a) procedere subito alla costituzione dei comprensori della legge Ripamonti (per non perdere il beneficio dei due anni, riguardanti questa ultima epo= ca che segna veramente una svolta nei valori fondiari della zona attorno la metropoli)
- b) agire mediante un Consorzio includente la metropoli e i Comuni della Cintu= ra meno sviluppati per procacciarsi tutte le aree — anche quelle che servo= no al comune della metropoli — nei luoghi relativamente lontani dai comuni che hanno già avuto un forte sviluppo. Applicare la legge Ripamonti per lo acquisto di aree unicamente entro il territorio del comune metropoli o dei comuni della cintura più sviluppati significherebbe non vederne proprio lo aspetto innovatore principale, che è quello di costituire una disponibili= tà di aree edificabili "nuove", a prezzo concorrenziale, sin che si è anco= ra in tempo superando le ristrette e oramai spesso convenzionali demarca=

zioni amministrative dei vari comuni e dando respiro — un ampio e lungimirante respiro — alla espansione della metropoli, al fine di favorire lo svolgersi senza strozzature dal punto di vista del suolo, del processo di sviluppo.

2.1.5. Necessità e possibilità di formazione di un patrimonio di aree

2.1.5.0. Tra i mezzi necessari per attuare il P.I., lo abbiamo più volte notato, rientra anche la impostazione di una efficiente politica patrimoniale; essa dovrebbe consentire, da un lato, una più sollecita realizzazione delle sistemazioni urbanistiche previste dal P.l. e, dall'altro, di evitare, o quanto meno contenere, almeno per un certo contingente di aree opportunamente scelte, la speculazione privata convogliando semmai verso le casse pubbliche quegli incrementi di valore che si venissero a determinare. Obbiettivo non ultimo di questa politica sarebbe quindi quello di reperire parte almeno dei fondi necessari per le spese di attuazione del P.l.stesso.

Questi scopi, si potrebbero conseguire — come abbiamo già scritto — con una politica patrimoniale di acquisti sul mercato prima che i suoli siano valorizzati e di successivo impiego da parte dell'ente pubblico o di cessione ai privati per scopi conformi al P.l. e anche a prescindere da progetti specifici.

Ogni Comune dovrebbe farsi dei patrimoni di aree, nei luoghi strategici del suo territorio, per fini di futuro sviluppo delle opere e dei servizi di sua competenza.

Vediamo allora quali sono le possibilità di concreta attuazione di detta politica che la legislazione vigente consente.

2.1.5.1. Il problema più grave per la formazione di un demanio di aree è certamente quello del finanziamento.

Come è noto le spese che i comuni possono fare sono obbligatorie o facoltative. Sono obbligatorie quelle contemplate nell'art.91 legge comunale e provinciale 1934, facoltative tutte le altre (art.92 legge comunale e provinciale). Ora, poichè le spese relative alla formazione ed all'attuazione dei piani regolatori sia comunali che intercomunali non sono comprese tra le voci di cui al predetto art.91, si dovrebbe ritenere, in base ad un'interpretazione rigorosamente letterale, che esse rientrano tra le spese facoltative con tutte le difficoltà di iscrizione in bilancio che ne derivano (artt. 312 e seguenti legge comunale e provinciale). La conseguenza di questa interpretazione sarebbe una grave difficoltà nell'attuazione sia della pianificazione comunale che di quella intercomunale. Unica possibilità per uscire da

questa situazione è quella di dimostrare che le spese di attuazione dei piani regolatori sono spese obbligatorie.

2.1.5.2. Per tale dimostrazione, ci sembra valgano le seguenti considerazioni. La formazione del P.R.G. , quanto meno per i comuni compresi negli elenchi di cui fa cenno l'art.8 della legge urbanistica, è un obbligo espressamente prescritto. Orbene se obbligatoria è la formazione del piano, obbligatoria deve anche esserne l'attuazione. Non sembra quindi azzardato ritenere che, quanto meno per i comuni di cui agli elenchi del citato art.8, la formazione ed attuazione del P.R.G. costituisce una funzione obbligatoria. Ora, poichè, come è stato autorevolmente rilevato, nel sistema della legge comunale e provinciale esiste una corrispondenza fra funzioni obbligatorie e spese obbligatorie, da un lato, e funzioni facoltative e spese facoltative, dall'altro, si potrebbe concludere che, costituendo la formazione e l'attuazione del P.R.G. il contenuto di un obbligo che grava sui comuni, le spese necessarie per la formazione e l'attuazione del piano stesso sono da considerarsi obbligatorie. E questa convinzione parrebbe confortata dal fatto che, qualora il comune non formi il P.R.G. e questo venga formato dal Ministero LL.PP. di concerto con il Ministro dell'Interno, quest'ultimo provvederà ad iscrivere di ufficio la relativa spesa nel bilancio del comune. Ne deriverebbe ancora, come ulteriore conseguenza, che obbligatorie dovrebbero considerarsi anche le spese per l'attuazione di quella politica patrimoniale di acquisti che abbiamo delineato, posto che essa è strumento di importanza determinante per una sollecita attuazione del P.R. stesso.

Contro queste argomentazioni si potrebbe obiettare che esse sono argomentazioni di comodo che urtano contro il fatto che le spese obbligatorie sono tassativamente indicate nell'art.91 della legge comunale e provinciale e che tra esse non figura la voce "spesa per la formazione e l'attuazione del P.R."

L'obiezione è certamente molto grave ma non sembra insuperabile.

Concediamo pure che l'elencazione di cui all'art.91 legge comunale e provinciale sia tassativa, ciò però non può voler dire che una legge successiva alla legge comunale e provinciale non possa aver introdotto delle modifiche nel senso almeno di escludere od aggiungere alle voci in questione altre non previste dalla legge stessa. Questa possibilità, oltre ad essere del tutto legittima, risponde anche a quelle che sono le esigenze della realtà. E' ben possibile infatti che una funzione che prima non era essenziale per l'ordinato sviluppo di una comunità di cittadini lo diventi in un momento successivo e che il legislatore, innovando precedenti statuizioni, ritenga indispensabi le la sua esplicazione e quindi "obbligatoria" le spese relative. Anche senza

escludere che la elencazione dell'art.91 legge comunale e provinciale sia tassativa, potrebbe dunque ammettersi che la legge urbanistica, possa aver introdotto altre "spese obbligatorie" oltre quelle elencate nella legge comunale e provinciale.

Orbene, che tra queste rientrino proprio quelle necessarie per la formazione e l'attuazione del P.R.G. e quindi anche quelle per l'acquisizione di aree sul mercato prima della formazione del piano stesso, sembra avvalorato dalla considerazione che se così non fosse il legislatore sarebbe caduto nell'assurdo di imporre come obbligatoria una certa attività senza consentire la possibilità di reperire i fondi necessari per esplicarla.

2.1.5.3. La tesi che le spese per una politica patrimoniale di acquisti delle aree possono rientrare tra le spese obbligatorie di cui all'art.91 legge comunale e provinciale 1934 può trovare fondamento anche in un altro ordine di riflessioni, in parte correlato alle precedenti.

Tra le varie spese obbligatorie l'art.91, al n.2 della lettera a) considera anche quelle concernenti la "conservazione del patrimonio comunale e l'adempimento degli obblighi relativi". Orbene, questa voce consente di trarre argomenti favorevoli alla tesi che le spese necessarie per attuare una politica di acquisti di aree vadano comprese nella categoria delle spese obbligatorie.

Infatti ci sembra che si possa sostenere che l'espressione "conservazione del patrimonio" può significare oltre che attività di conservazione in senso stretto, cioè di manutenzione, ripristino e restauro dei beni facenti parte del patrimonio comunale, anche attività di conservazione del patrimonio comunale in relazione alle funzioni attuali del comune ed alla sua struttura finanziaria. Invero se non si adotta questa interpretazione la nozione di "conservazione" diventa elusiva perchè il "conservare" in senso fisico non implica affatto il "conservare" in senso economico per un patrimonio immobiliare e mobiliare composto di diritti di natura diversa. E' chiaro infatti che il significato fisico è inapplicabile a una nozione giuridica di patrimonio. Ma conservare il patrimonio in senso economico che cosa può voler dire per un ente pubblico? Possiamo intendere per conservazione, il mantenimento del valore monetario nominale del patrimonio? Evidentemente il legislatore non può avere voluto una siffatta interpretazione che, in regime di prezzi dinamici, equivarrebbe, in certi casi, all'annullamento del potere di acquisto e quindi del contenuto economico dei diritti patrimoniali. Ma scartata questa interpretazione nominalistica, ci troviamo di fronte solo a due interpretazioni possibili: che conservare il patrimonio signifi-

chi mantenerne intatto il potere d'acquisto, con tutte le ambiguità che ciò comporta, o che significhi mantenerne intatta la funzione. Ma per un ente pubblico territoriale il patrimonio non rileva tanto come potere di acquisto — data la differenza fra economia privata ed economia pubblica quanto per la sua funzione. Si può ben dire allora, che conservare significa far sì che la consistenza del patrimonio comunale sia sempre commisurata alle funzioni che il comune deve svolgere. Ne consegue che se dette funzioni aumentano il patrimonio deve essere adeguatamente aumentato in relazione alle nuove funzioni e necessità.

Se dunque, per un verso, può dirsi che in quanto la formazione e l'attuazione del P.R. sono obbligatorie le spese relative sono da considerarsi obbligatorie e quindi sono anche tali quelle necessarie per attuare una efficiente politica patrimoniale diretta alla formazione di un demanio di aree, per altro verso, si può anche dire che una politica patrimoniale di acquisti rientra tra gli obblighi del comune e che le spese necessarie per conservare l'efficienza e la funzionalità del patrimonio comunale (efficienza intesa nel senso preciso di adeguatezza alle funzioni proprie del comune) rientra tra le spese obbligatorie a sensi del n.2 lettera a) dell'art.91 legge comunale e provinciale.

2.1.5.4. Quanto precede riguarda particolarmente i P.R.G. però analogo discorso si può fare per i P.I.

Come dispone l'art.12 legge urbanistica, l'iniziativa per la formazione del P.I., per quanto possa essere sollecitata anche da una delle amministrazioni interessate, è sempre presa dal Ministro LL.PP. ("Il Ministro dei Lavori Pubblici può, a richiesta di una delle amministrazioni interessate o di propria iniziativa, disporre la formazione di P.I.").

Una volta che il Ministro abbia disposto la formazione del P.I. essa diviene il contenuto di un obbligo ben preciso per il comune incaricato della relativa redazione (Cfr. lettera a), II comma, art.12 della legge Urbanistica) e la spesa necessaria, opportunamente ripartita dallo stesso Ministro fra i comuni interessati, è certamente una spesa obbligatoria. Ulteriori difficoltà bisogna superare per sostenere il carattere obbligatorio delle spese relative alla attuazione del P.I.

Ci si potrebbe infatti obiettare, argomentando dall'ultimo comma dello art.12 ("deve inoltre (il P.I.) essere comunicato ai podestà degli stessi comuni perchè deliberino circa la sua adozione") che i comuni stessi sono liberi di adottare o meno e quindi di attuare o meno il P.I.

Questa argomentazione riteniamo però possa essere sconfitta con i seguenti rilievi.

Innanzitutto va considerato che la legge urbanistica parla di libertà di adozione e non di libertà di attuazione del P.I.

Orbene, è ben vero che se un comune non ritiene di adottare quel certo piano non si può pensare che esso, ciò nonostante debba attuarlo, ciò non può voler dire però che una volta che il Ministro abbia disposto la formazione di un P.I. e i comuni interessati lo abbiano adottato l'attuazione dello stesso non sia obbligatoria.

Come è già stato autorevolmente chiarito, l'unanimità dei consensi dei comuni interessati è un ostacolo grave, anche se non sempre insuperabile, per una rapida attuazione della pianificazione intercomunale e da varie parti sono state auspiccate e proposte riforme legislative al riguardo; tuttavia ci sembra che la necessità del consenso di ciascun comune circa l'adozione del P.I. non possa giungere fino a far escludere che una volta che il P.I. sia stato adottato dai comuni la sua attuazione non sia obbligatoria. Che senso avrebbe l'obbligo imposto dal Ministero di formare il P.I. se poi, adottato che fosse il relativo progetto, non ne fosse obbligatoria l'attuazione?

Inoltre, se obbligatorie sono le spese per la formazione del piano, come si potrebbe sostenere che non sono tali quelle necessarie per la sua attuazione?

E poi anche qui si può ricorrere alla voce "conservazione del patrimonio e adempimento degli obblighi relativi" di cui all'art.91 della legge comunale e provinciale per sostenere che, se è vero che tra le funzioni dei comuni che sono compresi in un P.I. oggi vi è anche quella di attuare il P.I. adottato, ciascun comune è tenuto a conservare l'efficienza e la funzionalità del suo patrimonio, deve cioè avere un patrimonio adeguato alla necessità per l'attuazione del piano. Sembra quindi che le spese relative proprio in quanto necessarie per la "conservazione" di detto patrimonio possano ritenersi obbligatorie.

Concludendo, ci sembra che non manchino motivi per sostenere, o quanto meno per tentare di sostenere, che le spese necessarie per la formazione e l'attuazione del P.I. e quindi anche per impostare ed attuare una politica patrimoniale di acquisti di aree sul mercato prima che i suoli siano valorizzati, rientrano tra le spese obbligatorie. Sugeriamo quindi ai competenti organi del P.I. torinese di impostare al più presto una organica politica patrimoniale. La scelta delle aree da acquistare dovrà essere fatta non appena il progetto di P.I. sia stato redatto e prima ancora della sua approvazione. Al riguardo è utile, come già precisato, la costituzione di un consorzio tra i comuni interessati dal P.I. che abbia proprio lo scopo di acquistare, con somme corrisposte dai singoli comuni, un demanio di aree in vista dell'approvazione ed attuazione del P.I. stesso.

2.1.5.5. Un cenno a parte va fatto circa la possibilità per i comuni e i consorzi di comuni di acquistare sul mercato aree da destinarsi all'edilizia economica e popolare.

Al riguardo è necessario richiamare l'art.10 della Legge Ripamonti (legge 18 aprile 1962 n.167) che recita testualmente:

"I comuni ed i consorzi, di cui all'art.1, ultimo comma, possono riservarsi l'acquisizione, anche mediante espropri, fino ad un massimo del 50% delle aree comprese nel piano, e sono autorizzate a cederne il diritto di superficie o a rivederle, previa urbanizzazione e fatti salvi i diritti dei proprietari, a norma del successivo art.16, ad enti o privati che si impegnino a realizzare la costruzione di case economiche o popolari".

In particolare dall'inciso "possono riservarsi l'acquisizione, anche mediante esproprio" è lecito argomentare che i comuni e i consorzi che ai sensi dell'art.1 della legge hanno formato il piano, possono acquisire il 50% delle aree in esso comprese anche senza far ricorso all'esproprio e quindi facendo direttamente acquisti sul mercato.

Qualora il comune ed il consorzio di comuni si avvalgano della facoltà predetta, ci si domanda se le spese relative debbano considerarsi facoltative od obbligatorie.

A nostro parere non mancano argomenti ai quali rifarsi per sostenere la tesi che si tratta di spese obbligatorie almeno per quei comuni che sono tenuti alla formazione del piano.

Come dispone espressamente l'art.1 della legge Ripamonti i comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti o che siano capoluoghi di provincia o quelli per i quali tale obbligo sia stato imposto dal Ministro LL.PP. (perchè ad es. si tratta di comuni limitrofi a quelli per quali sussiste per legge l'obbligo della formazione del piano), sono tenuti a formare un piano per l'edilizia economica e quindi a curarne l'attuazione. Data l'esistenza di questo preciso obbligo può ben dirsi che le spese per gli acquisti indispensabili per l'attuazione del piano hanno carattere obbligatorio.

L'altro argomento a cui si può fare utilmente ricorso si può desumere dal più volte citato art.91 legge comunale e provinciale.

Come si ricorderà detto articolo prevede tra le spese obbligatorie del comune quelle necessarie per la "conservazione del patrimonio e l'adempimento degli obblighi relativi". Si ricorderà anche che abbiamo chiarito che conservazione del patrimonio può significare anche far sì che il patrimonio mantenga od acquisti la necessaria efficienza in relazione alle funzioni proprie dell'ente cui appartiene con la conseguenza della natura obbligatoria delle spese necessarie.

Ora, poichè gli acquisti per "conservare" il patrimonio possono avere ad oggetto anche le aree destinate all'edilizia economica, ne deriva che le somme impiegate in detti acquisti possono rientrare tra le spese obbligatorie.

Ma anche se non si credesse di ritenere che le somme necessarie per l'acquisto sul mercato delle aree di cui stiamo discorrendo rientrano tra le spese obbligatorie, ci sembra che si potrebbe sostenere che il citato primo comma dell'art.10 concede direttamente l'autorizzazione ad iscrivere in bilancio le somme relative. In altre parole, si potrebbe sostenere che, anche se non si volesse riconoscere il loro carattere obbligatorio, le spese in questione in quanto autorizzate con provvedimento legislativo potrebbero essere iscritte in bilancio senza che sia necessario che ricorrano le circostanze e sia rispettata la procedura prevista dalla legge comunale e provinciale del 1934 per le spese facoltative.

Questa conclusione potrebbe trovare fondamento principalmente nella considerazione che con la nuova legge il legislatore ha sicuramente voluto dare qualcosa di concreto ai comuni e che se si dovesse ritenere che le somme necessarie per l'acquisizione da parte dei Comuni delle aree riservate devono sottostare alle condizioni previste dalla legge comunale e provinciale per le spese facoltative si dovrebbe concludere che il citato inciso dell'art.1 della legge Ripamonti è, almeno in molti casi, inapplicabile.

Non ci sembra quindi impossibile sostenere, si intende in via subordinata, che gli oneri finanziari necessari per l'acquisizione delle aree in questione anche se non rientrano tecnicamente tra le spese obbligatorie, potrebbero essere iscritti in bilancio in virtù della stessa autorizzazione di cui al primo comma dell'art.10 della legge Ripamonti.

2.2.1. L'espropriazione per pubblica utilità nella pianificazione intercomunale

2.2.1.0. Nella presente sottosezione svolgeremo i seguenti argomenti: L'applicazione dell'istituto dell'espropriazione per p.u. alla materia della pianificazione intercomunale. Metodo dell'indagine. I soggetti del rapporto di espropriazione. L'oggetto del rapporto di espropriazione. La espropriabilità dei beni degli enti pubblici. L'espropriazione parziale. "Espropriazione di zone" ed "espropriazione per zone"; cenno della distinzione. La causa dell'espropriazione. Sintetico richiamo dell'evoluzione che la nozione di causa dell'espropriazione ha subito dal 1865 ad oggi. Precisazione della distinzione tra "espropriazione di zone" ed "espropriazione per zone". La disciplina di queste due forme di espropriazione. La possibilità dell'espropriante di rivendere le aree espropriate e l'istituto della retrocessione dei beni espropriati. L'indennità: nozione e criteri di determinazione. Disposizioni particolari che valgono in materia di attuazione di P.R. I problemi relativi alla estensione alla materia dei P.I. delle conclusioni cui è pervenuta l'indagine precedente. Richiamo dei più gravi ostacoli che si oppongono ad una efficace attuazione della espropriazione in materia di pianificazione intercomunale e indicazione di alcuni suggerimenti per eliminare o ridurre tali ostacoli.

2.2.1.1. L'indagine verrà condotta seguendo il criterio di richiamare le linee fondamentali dell'Istituto così come si sono venute delineando in seguito alla ricca elaborazione dottrinale e giurisprudenziale formatasi al riguardo e di mettere in maggiore evidenza quegli aspetti che possono presentare più immediato riferimento alla pianificazione intercomunale.

Prima di iniziare la trattazione è necessario però riferire un'osservazione di carattere preliminare.

L'art.12 della legge urbanistica che, come si è visto, è l'unica norma in tema di pianificazione intercomunale, non fa cenno di una possibile applicazione in materia dell'istituto della espropriazione. Esiste però una norma, l'art.37 della stessa legge, che per il suo generico riferimento ai "piani regolatori approvati in base alla presente legge" è da ritenere senz'altro applicabile anche ai P.I. Orbene detta norma, salvo che per la determinazione

dell'indennità per cui valgono anche le norme di cui ai successivi artt.38, 39,40, estende espressamente l'applicabilità della L.25 giugno 1865, n. 2359 alle espropriazioni dipendenti dall'attuazione dei piani regolatori predetti.

Fatta questa precisazione, premesso che l'espropriazione per p.u. è normalmente definita come quell'istituto di diritto pubblico in base al quale un soggetto, previo giusto indennizzo, può essere privato del diritto di proprietà che ha sopra una cosa a favore di un soggetto diverso, quando ciò sia richiesto da esigenze di pubblico interesse. Veniamo a considerare brevemente i singoli elementi del rapporto di espropriazione che, come è noto, sono i soggetti, l'oggetto, la causa e l'indennità.

2.2.1.2. Come è noto, i soggetti del rapporto di espropriazione sono lo Stato, lo espropriante, l'espropriando. Lo Stato è il titolare della potestà di espropriazione che deve esercitare direttamente senza possibilità di delega a soggetti diversi. Compete quindi allo Stato sia l'accertamento della sussistenza dei presupposti necessari per l'espropriazione, sia la provenienza di quest'ultima.

Espropriante è il soggetto che promuove l'espropriazione. Espropriante può essere lo Stato o altro ente pubblico (enti locali, quindi, e consorzi di enti locali) oppure anche un soggetto privato (art.2 legge 2865). In questo secondo caso, stante la natura privata del soggetto che richiede l'espropriazione, l'accertamento della P.A. in ordine alla sussistenza della p.u. dell'opera che il privato intende compiere sarà più penetrante.

L'espropriando è il proprietario (o il titolare di altro diritto reale) del bene oggetto dell'espropriazione. Normalmente l'espropriando è un privato, persona fisica o giuridica; non è però da escludere (es.art.58, 2° comma, legge 1865) che espropriando possa essere anche un ente pubblico (l'articolo parla espressamente di Comuni e Province) e financo lo Stato.

2.2.1.3. Oggetto dell'espropriazione può essere qualunque cosa che risulti necessaria al conseguimento di un fine di pubblico interesse. Poichè tale rapporto di necessità si verifica quando la cosa è infungibile e poichè detta circostanza ricorre in modo particolare per i beni immobili è ben comprensibile che la legge (art.1) preveda espressamente come oggetto dell'espropriazione "i beni immobili e i diritti relativi agli immobili".

Anche se la dizione dell'art.1 farebbe supporre che solo i beni immobili possono essere oggetto di espropriazione, bisogna ricordare che norme speciali consentono l'espropriazione di determinati beni mobili (art.64 legge 1865,

L.1/6/1939, n.1089, art.54; D.L.7/11/1925, n.1950, artt.55-57; T.U.13/9/1934, n.1602, art.50).

A questo punto è opportuno, in relazione agli svolgimenti che seguiranno in ordine alla disciplina urbanistica, far cenno al problema della espropriabilità dei beni degli enti pubblici. Mentre nessun dubbio sussiste circa la espropriabilità dei beni patrimoniali sia disponibili che indisponibili, varie perplessità sono sorte invece circa la espropriabilità dei beni demaniali.

A prescindere da più ampie considerazioni, che sfuggirebbero ai confini nei quali deve essere necessariamente contenuta la presente rassegna, ci limiteremo a notare come la tesi negativa si fondi principalmente sul riflesso che la destinazione dei beni demaniali è stata fissata per legge e non potrebbe venir meno per mero provvedimento amministrativo. In altre parole sarebbe stato lo stesso legislatore ad indicare le specifiche finalità pubbliche che il bene demaniale è destinato ad appagare, non sarebbe quindi lecita una modifica di detta destinazione con semplice provvedimento dell'amministrazione.

E' interessante rilevare che questo orientamento rigoristico proposto dalla giurisprudenza più antica ha suscitato recentemente numerose perplessità. Esse si sono raccolte particolarmente attorno a queste due considerazioni. Innanzitutto il rilievo che il citato art.1 della legge parla, come oggetto dell'espropriazione, semplicemente di beni immobili e di diritti relativi a beni immobili senza porre alcuna eccezione per i beni demaniali. Ora, è ben vero che l'inalienabilità dei beni demaniali di cui all'art.823 C.C. impedisce che tali beni possano formare oggetto di negozi di diritto privato, tuttavia essi possono essere oggetto di negozi di diritto pubblico e tale è appunto l'espropriazione.

La seconda osservazione è di carattere più sostanziale ed attiene alla constatazione che l'attuale destinazione del bene demaniale realizza una utilità pubblica che può ben essere superata da quella che il bene stesso potrebbe procurare alla collettività se fosse destinato all'attuazione di altra opera sia pubblica che privata. Ora non si vede il motivo per il quale, in assenza di espressa norma al riguardo, la collettività dovrebbe rinunciare a conseguire quella maggiore utilità che si otterrebbe dalla diversa destinazione, anche solo temporanea, del bene demaniale.

Potrebbe sembrare che le argomentazioni che precedono trovino un ostacolo nella difficoltà di determinare quale sia l'autorità competente e decidere sulla comparazione dei due fini pubblici specifici. Al riguardo va subito osservato che questa difficoltà non sorge per i beni appartenenti agli enti locali (Regione, Provincia, Comune) in quanto non sembra che la loro natura di

enti autarchici sia necessariamente incompatibile con la potestà espropriativa, e quindi comparativa, che la legge riconosce allo Stato.

Più grandi difficoltà si registrano invece quando il bene demaniale da espropriare appartenga allo Stato. Anche qui però, pur non nascondendo le fondate perplessità che l'attuazione pratica può far sorgere e che solo un più approfondito studio specifico potrebbe se non dileguare del tutto certo diradare, ci sembra di poter aderire a quegli autorevoli orientamenti di pensiero che ritengono applicabile l'istituto dell'espropriazione.

Il presupposto per giungere a questa conclusione è duplice. In primo luogo — si dice — la legge sull'espropriazione (art.58) prevede espressamente, come abbiamo anche ricordato, che lo Stato possa essere soggetto espropriato e, in omaggio a mere difficoltà di pratica attuazione, non sembra lecito dare a questa disposizione una interpretazione restrittiva nel senso di limitarne la portata ai soli beni patrimoniali. In secondo luogo va tenuto presente che se alle finalità di pubblica utilità, la cui sussistenza sia stata accertata attraverso la relativa "dichiarazione di p.u.", va riconosciuto valore prevalente di fronte a qualunque altra (cfr. anche artt. 42 e 43 Costituzione), non si comprenderebbe veramente per quale motivo il raggiungimento di tali finalità dovrebbe essere reso impossibile per il fatto, invero meramente accidentale, che, quando determinati bisogni non erano ancora sorti, fu deciso di destinare tali beni ad un uso pubblico diverso da quello che successivamente è apparso più rispondente all'utile della collettività.

Esaminando l'oggetto dell'espropriazione vengono ancora in considerazione, tra l'altro, due aspetti che, in relazione alla materia urbanistica, assumono particolare rilievo.

Il primo riguarda la regolamentazione della c.d. espropriazione parziale. A questo proposito sarà sufficiente ricordare che il legislatore dispone all'art. 23 che i proprietari dei beni da espropriare possono richiedere che l'espropriazione si estenda anche alle frazioni residue degli edifici e terreni qualora le medesime siano ridotte in modo da non poter più avere per il proprietario un'utile destinazione o siano necessari lavori considerevoli per conservarle o usarle in modo proficuo.

Il secondo aspetto della regolamentazione dell'espropriazione per p.u., che viene in considerazione analizzando l'oggetto della espropriazione e che in materia urbanistica assume rilievo di primo piano, riguarda la c.d. "espropriazione per zone".

Al riguardo ci sembra opportuna una precisazione preliminare in ordine al significato che può essere dato alla formula "espropriazione per zone". Infatti ci sembra che detta formula possa essere e, in pratica, sia usata in due sensi diversi.

Il primo significato che viene attribuito alla espressione "espropriazione per zone" è quello di espropriazione di aree, edificate o meno, attigue all'opera da costruire. Questo significato trae motivo dalla constatazione che oltre ai beni necessari alla costruzione dell'opera, risulta assai spesso opportuno estendere l'espropriazione anche alle porzioni attigue del terreno entro una data zona, da destinarsi ad opere private, la cui costruzione contribuisce a meglio raggiungere il fine pubblico dell'opera principale. Esempio tipico di "espropriazione per zone" in questo senso è — come ha rammentato la dottrina — quello in cui per la costruzione di una strada sia necessario procedere ad espropriazione: in tal caso, ai sensi del richiamato art.22 della legge 1865, è possibile chiedere ed ottenere anche l'espropriazione dell'area, a lato della nuova arteria, necessaria per la costruzione di nuovi edifici che pur senza fare parte dell'opera per la cui realizzazione è stata promossa la espropriazione, tuttavia sono necessari affinché l'opera stessa realizzi appieno quell'utile sociale che con essa si è inteso appagare.

Accanto a questa nozione che potremmo dire tradizionale della "espropriazione per zone" e che forse meglio potrebbe qualificarsi come espropriazione di aree attigue a quelle necessarie per la costruzione dell'opera pubblica, si è fatta strada una diversa nozione. Con la formula "espropriazione per zone" non si è inteso alludere all'espropriazione di "zone attigue" bensì all'espropriazione di "zone" o di aree comprese nelle "zone" in cui, ai sensi della legge urbanistica, deve essere suddiviso il territorio comunale (art.7). Con linguaggio tecnicamente più corretto, la formula "espropriazione per zone" andrebbe quindi riferita a questo secondo fenomeno, mentre il primo potrebbe essere indicato con formula sintetica, come "espropriazione di zone attigue" o semplicemente "espropriazione di zone". Ci permettiamo insistere sulla differenza perchè essa va ben oltre ad una questione formale o terminologica. Si tratta invero di fenomeni che pur avendo aspetti comuni sono nella sostanza profondamente diversi, tanto che fa meraviglia che la dottrina non abbia adeguatamente chiarito i loro tratti individuatori accomunandoli sotto un'unica generica etichetta.

Pur non potendo in questa sede approfondire l'indagine così come esigerebbe l'interesse del tema, ci limiteremo a precisare che, a nostro parere, la differenza tra le due specie di espropriazione viene in particolare rilievo se si considera la diversità dello scopo pratico alla cui realizzazione esse sono rivolte. Ma ogni ulteriore precisazione al riguardo esige preliminarmente il richiamo della nozione di causa dell'espropriazione.

2.2.1.4. Terzo elemento del rapporto di espropriazione è la causa. Parlando di causa in relazione all'istituto dell'espropriazione normalmente non si intende far riferimento alla causa c.d. giuridica che, come è noto, consiste nel trasferimento della proprietà, ma alla causa c.d. naturale, cioè allo scopo pratico che induce la P.A. a pronunziare il trasferimento stesso.

E' necessario a questo riguardo segnalare subito che l'art.1 della legge 1865 sembra restringere notevolmente le ragioni di pubblico interesse che possono giustificare l'espropriazione riducendole semplicemente allo scopo della "esecuzione di un'opera di p.u.". Stando alla lettera dell'articolo lo istituto della espropriazione potrebbe quindi trovare applicazione nella sola ipotesi che quella certa esigenza pubblica che si intende appagare possa essere soddisfatta dalla costruzione di un'opera.

E' noto l'intenso lavoro della dottrina per estendere la portata della norma e come ad essa abbia fatto seguito una cospicua elaborazione giurisprudenziale. Pur senza poterci soffermare sugli aspetti marginali, ma non per questo meno interessanti e significativi, di questa evoluzione, ci limiteremo ad indicare quelli che, secondo un autorevole orientamento che anche noi condividiamo, sono i due punti più importanti a cui l'accennata evoluzione è approdata e che, sotto diversi profili (il primo per quanto riguarda l'espropriazione di immobili di interesse storico e artistico e quindi la formazione di zone cittadine monumentali e il secondo per quanto riguarda l'"espropriazione per zone" nel senso precisato) interessano molto da vicino la materia della disciplina urbanistica.

Dopo vari anni di interpretazione rigorosamente letterale e restrittiva, la giurisprudenza, accogliendo un suggerimento ripetutamente proposto dalla dottrina, ha riconosciuto essere conforme al principio che sta a fondamento dell'istituto della espropriazione estenderne l'applicazione anche ad ipotesi in cui causa dell'espropriazione non fosse la costruzione bensì la semplice conservazione di un'opera di p.u. (es.monumenti di valore storico ed artistico).

Mentre su questo punto può dirsi cessato ogni dubbio sia in dottrina che in giurisprudenza, non altrettanto si può dire per quanto riguarda la possibilità dell'espropriazione al di fuori di ogni opera, non solo da costruire ma anche eventualmente già costruita e da conservare.

Invero parecchie leggi speciali ammettono che l'espropriazione possa aver luogo per alcuni interessi pubblici determinati quali la produzione agricola o l'attuazione di piani di bonifica o di miglioramento fondiario. In tali casi la espropriazione funge da sanzione degli oneri imposti ai proprietari di introdurre nei loro fondi determinati miglioramenti. Ma ciò che più interessa rilevare è che ben sovente l'attuazione di queste finalità pubbliche non con

porta nè costruzione di opere nuove nè trasformazione di opere già esistenti. D'altra parte l'art.834 C.C. prevedendo l'espropriazione indica come sua causa qualunque pubblico interesse mentre l'art.42 della Costituzione con formula ancora più generica parla, con preciso riferimento allo scopo in relazione al quale si può ricorrere all'istituto, di "motivi di interesse generale" e il successivo art.43 parla di "fini di utilità generale" che possono giustificare l'espropriazione a favore dello Stato, di enti pubblici o di comunità di lavoratori e di utenti, di determinate "imprese" o "categorie di imprese" che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse pubblico.

Sulla base di quanto precede, sembrerebbe dunque che la nozione di causa dell'espropriazione abbia subito dal 1865 ad oggi una profonda evoluzione tanto che si sarebbe tentati di ritenere che la nozione di cui all'art. 1 della legge 1865 sia stata oggi sostituita da quella risultante dalla costituzione del 1948.

Se questo orientamento è certamente apprezzabile anche perchè segna la direzione verso la quale saranno diretti i successivi sviluppi del processo in atto, bisogna però far presente, con tutta obbiettività, che la giurisprudenza e parte della dottrina non sembrano favorevoli all'interpretazione proposta e ciò particolarmente sul riflesso che le norme costituzionali che abbiamo richiamato contengono principi generali per la cui attuazione sono pur sempre necessarie leggi ordinarie e che pertanto soltanto in quelle materie per le quali tali leggi sono state emanate questo più recente orientamento può trovare applicazione. In effetti bisogna riconoscere che questa convinzione ha seri elementi di fondatezza. Da una obbiettiva interpretazione delle norme vigenti emerge dunque che è possibile ricorrere all'istituto dell'espropriazione per conseguire fini pubblici diversi dalla costruzione o conservazione di una "opera" solo quando ciò sia previsto da espressa disposizione di legge.

Questo lungo discorso in tema di causa dell'espropriazione rende ancora più chiara la differenza tra "espropriazione di zone" ed "espropriazione per zone" di cui già abbiamo fatto cenno; infatti uno degli elementi sui quali essa fa perno è proprio la causa, intesa naturalmente nel senso di scopo al quale quella certa procedura espropriativa è volta.

Se si considera il modo di atteggiarsi dell'elemento causale nelle due figure di espropriazione, si noterà agevolmente che mentre l'"espropriazione per zone" ha una propria autonomia sotto il profilo causale, altrettanto non si può dire della "espropriazione di zone". In questo secondo caso infatti non è dato ravvisare una causa distinta da quella del provvedimento espropriativo diretto ad ottenere la disponibilità dell'area necessaria per l'opera principale.

Chiarito dunque che una più attenta indagine rivela che l'uso che la tradizione dottrina ha fatto della formula "espropriazione per zone" è equivoco e che la corretta impostazione della problematica giuridica relativa al tema specifico esige che venga introdotta una distinzione tra "espropriazione di zone attigue" ed "espropriazione per zone", veniamo ora ad esaminare brevemente la loro diversa disciplina giuridica.

Considerando dapprima "l'espropriazione di zone" bisogna subito segnalare che nella elaborazione della dottrina e della giurisprudenza, sia pure tra incertezze ed oscillazioni dovute almeno in parte all'equivocità con la quale la formula è stata normalmente usata, si nota una evoluzione nei criteri che presiedono alla regolamentazione di questa particolare figura.

Sulla base del disposto dell'art. 22 legge 1865 ("possono comprendersi nella espropriazione non solo i beni indispensabili all'esecuzione dell'opera pubblica, ma anche quelli attigui in una determinata zona, l'occupazione dei quali conferisca direttamente allo scopo principale dell'opera anzidetta. La facoltà di espropriare i beni attigui deve essere espressa nell'atto di dichiarazione di p.u., o concessa con posteriore decreto") e dell'art. 34 R.D. 8 febbraio 1923, n. 422 contenente norme per la esecuzione delle opere pubbliche ("Possono comprendersi nella espropriazione non solo i beni indispensabili all'esecuzione dell'opera, ma anche quelli attigui in una determinata zona, l'occupazione dei quali giovi ad integrare la finalità dell'opera ed a soddisfare le sue prevedibili esigenze future. La facoltà di espropriare i beni attigui deve essere espressa nell'atto di dichiarazione di pubblica utilità, o concessa posteriormente dall'autorità che ha riconosciuto la pubblica utilità dell'opera).

L'espropriante può rinunciare alla espropriazione delle zone attigue, quando i proprietari si obblighino a dare essi alle zone stesse la prevista nuova destinazione e presentino sufficienti garanzie per l'esecuzione delle opere relative. Tale rinuncia, che dovrà essere approvata dall'autorità che ha emessa la dichiarazione di pubblica utilità, libera l'espropriante dagli oneri derivanti da questa circa le zone anzidette.

Nei casi di opera autorizzata per legge (spetta al competente ministero la facoltà di espropriare i beni attigui e di approvare la eventuale rinuncia alla detta facoltà") era sembrato consentito non solo procedere all'espropriazione delle zone attigue a quelle indispensabili all'esecuzione di un'opera di p.u. quando la loro occupazione giovasse ad integrare le finalità dell'opera stessa ed a soddisfare le sue prevedibili esigenze future, ma anche non essere di impedimento alla procedura espropriativa l'eventuale offerta dei proprietari di dare a tali zone la prevista nuova destinazione (il 3° comma dell'art. 34 dice che l'espropriante può (non deve) rinunciare alla espropriazione).

In prosieguo di tempo venne emanata la legge urbanistica (1942) il cui art.20 dispone:

"per l'esecuzione delle sistemazioni previste dal piano particolareggiato che consistono in costruzioni, ricostruzioni o modificazioni d'immobili appartenenti a privati, il podestà ingiunge ai proprietari di eseguire i lavori entro un congruo termine.

Decorso tale termine il podestà diffiderà i proprietari rimasti inadempienti assegnando un nuovo termine. Se alla scadenza di questo i lavori non risultino ancora eseguiti il comune potrà provvedere all'espropriazione.

Tanto l'ingiunzione quanto l'atto di diffida di cui al primo ed al secondo comma devono essere trascritti all'ufficio dei registri immobiliari".

Prendendo lo spunto da questa disposizione oggi si propende a ritenere che l'"espropriazione di zone" sia possibile solo ove i proprietari interessati non provvedano alla nuova sistemazione entro un termine assegnato dalla Amministrazione.

Veniamo ora a considerare la "espropriazione per zone". Questa particolare forma di espropriazione è disciplinata dall'art.18 della legge urbanistica che recita testualmente:

"In conseguenza dell'approvazione del piano regolatore generale i comuni, allo scopo di predisporre l'ordinata attuazione del piano medesimo, hanno facoltà di espropriare, entro le zone di espansione dell'aggregato urbano di cui al n.2 dell'art.7, le aree inedificate e quelle su cui esistano costruzioni che siano in contrasto con la destinazione di zona ovvero abbiano carattere provvisorio.

Quelle fra le dette aree che in seguito all'approvazione del piano particolareggiato in cui sono comprese, risultino destinate alla edificazione privata e vengano richieste dai primitivi proprietari ai sensi del seguente art. 19, saranno dal comune ricedute ai richiedenti, semprechè essi stessi si impegmino a costruirvi in proprio secondo le destinazioni di piano regolatore, ad un prezzo che, tenuto per base quello di esproprio, sia maggiorato solo di una quota commisurata alle spese incontrate dal comune per le opere ed impianti di piano regolatore e all'importanza della destinazione.

Le aree espropriate ai sensi del primo comma del presente articolo dovranno dal comune, verso pagamento di un congruo fitto, essere lasciate in uso ai proprietari espropriati che ne facciano richiesta fino all'approvazione del piano particolareggiato in cui sono compresi.

Se entro dieci anni dall'avvenuta espropriazione di un'area il comune non provveda alla pubblicazione del piano particolareggiato in cui l'area medesima è compresa, l'espropriato o i suoi eredi avranno il diritto di richiedere la retrocessione".

Per fissare chiaramente gli elementi caratteristici della "espropriazione per zone" è necessario sottoporre ad attenta disamina l'articolo che abbiamo riportato.

Anche dalla sua semplice lettura risulta innanzitutto che l'art.18 configura una di quelle ipotesi in cui è applicabile l'istituto della espropriazione per p.u. a prescindere dalla considerazione della sussistenza o meno di una specifica opera da costruire o da conservare.

Come già abbiamo avuto occasione di segnalare, l'"espropriazione per zone" è strumento che il legislatore mette a disposizione dei comuni per facilitare l'ordinata attuazione del P.R. senza richiedere una particolare connessione tra la necessità di una certa area e la costruzione di una data opera.

Ciò premesso, è necessario soffermare l'attenzione sull'oggetto della "espropriazione per zone". Dalla legge risulta che non ogni area può essere espropriata facendo ricorso all'art.18. Al riguardo sono necessarie alcune precisazioni.

Innanzitutto, ai sensi dell'art.18, è necessario che si tratti di aree comprese in "zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano". Secondo una interpretazione rigorosamente obbiettiva dovrebbe quindi escludersi che l'"espropriazione per zone" possa applicarsi alle aree non comprese nell'espansione urbanistica. Orbene, stando alle indicazioni contenute nella circolare 4 agosto 1959, n.4876 del Ministero dei Lavori Pubblici, l'art.18 esclude l'applicabilità della particolare forma di espropriazione che disciplina sia nei riguardi delle zone che fanno parte del preesistente centro abitato che di quelle espressamente escluse dalla espansione urbana. Se questa, come siamo indotti a credere, è l'interpretazione corretta del 1° comma dell'art. 18, non possiamo tacere il rilievo che l'"espropriazione per zone", almeno sotto questo primo profilo, è strumento di ridotta manovrabilità.

Approfondendo ulteriormente l'indagine in ordine all'oggetto della espropriazione per zone" noteremo che esso può essere costituito sia da aree inedificate che da aree edificate. Senonchè mentre le prime possono essere liberamente espropriate purchè, secondo quanto si è detto sopra, siano comprese nell'ambito di zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano, le aree edificate sono espropriabili solo in quanto le costruzioni che su di esse esistono siano in contrasto con la destinazione di zona ovvero abbiano carattere provvisorio.

Passiamo ora a considerare il 2° comma dell'art.18. Al riguardo si pongono, in particolare, tre problemi.

Il primo riguarda il valore da attribuire all'espressione aree destinate all'"edificazione privata". Al proposito va chiarito che mentre in passato

si era ritenuto (ed il Ministero dei Lavori Pubblici aveva accolto questa interpretazione) che la formula "edificazione privata" fosse riferibile alle sole costruzioni di civile abitazione e che la "ratio legis" fosse solo quella di dare ai Comuni un mezzo — attraverso la costituzione di un patrimonio di aree — per frenare la speculazione sulle aree fabbricabili e per esercitare un'azione calmieratrice sul prezzo delle abitazioni, ora si propone a ritenere — ed anche il Ministero è di questo avviso — che la lettera e lo spirito dell'art.18 non esigano una interpretazione così restrittiva e, di conseguenza, che nella formula aree destinata all'edificazione privata vadano comprese anche quelle destinate all'industria.

A nostro giudizio questa interpretazione è senz'altro da accogliere. Essa è pienamente legittima e presenta il vantaggio di consentire ai Comuni di svolgere una funzione calmieratrice non solo sul mercato delle aree destinate a costruzioni di civile abitazione, ma anche su quello delle aree industriali. Detta opera calmieratrice è particolarmente opportuna in quanto elimina, o quanto meno limita, l'inconveniente della speculazione privata sulle aree destinate dal piano alle industrie che, come è noto, determina l'allontanamento da dette aree delle iniziative industriali.

Il secondo problema riguarda la possibilità per il Comune di cedere le aree espropriate oltre che agli ex-proprietari anche a terzi. A nostro parere non sussistono dubbi sulla soluzione positiva. Il 2° comma dell'art.18 e l'art.19 legge urbanistica prevedono infatti un diritto di prelazione a favore degli ex-proprietari sulle aree espropriate; ora ciò significa che qualora gli ex-proprietari non esercitino la prelazione, il Comune è libero di cedere ad altri l'area stessa.

Terzo problema è quello relativo alla determinazione del prezzo al quale le aree espropriate possono essere rivendute. Il problema è particolarmente delicato perchè proprio attraverso la determinazione del prezzo il comune realizza quella funzione calmieratrice di cui abbiamo parlato in precedenza. Per impostare in modo corretto questo problema pare opportuno, innanzitutto, distinguere chiaramente l'istituto della cessione delle aree espropriate (2° comma dell'art.18) da quello della retrocessione che pure trova posto nella materia di cui ci occupiamo (4° comma art.18).

Come è noto la retrocessione è quel particolare istituto in virtù del quale ove all'espropriazione non sia seguita la utilizzazione dei beni espropriati, gli antichi proprietari ne possono riottenere la disponibilità.

Come è noto la legge del 1865 conosce due tipi di retrocessione: una parziale, l'altra totale.

La prima si ha quando, dopo l'esecuzione dell'opera, qualche fondo fra quelli espropriati non abbia ricevuta la destinazione prevista. Giova però

segnalare che il diritto di chiedere la retrocessione non sorge automaticamente dal solo fatto del mancato impiego del bene, ma da una dichiarazione dello stesso espropriante da farsi negli stessi modi stabiliti per il piano di esecuzione dell'opera. Ove l'espropriante non provveda a questa incombenza gli ex-proprietari possono rivolgersi al Prefetto perchè sostituisca tale dichiarazione con un proprio decreto. Il prezzo del riacquisto, in mancanza di accordo delle parti, è determinato in base al valore venale dei beni al momento della domanda, valore da determinarsi in via giudiziaria e con lo stesso procedimento stabilito per l'indennità di espropriazione (art.60).

La possibilità della retrocessione totale, invece, si ricollega al termine che per legge deve essere apposto all'atto di dichiarazione della p.u. Come si sa, scaduto questo termine le espropriazioni necessarie per la costruzione dell'opera non sono più possibili. Se invece l'espropriazione abbia avuto luogo nel termine suddetto ma l'opera non sia stata eseguita e l'esecuzione non sia più possibile per la sopravvenuta scadenza del termine, gli espropriati hanno diritto di chiedere che sia pronunziata la decadenza della dichiarazione di p.u. e siano loro restituiti i beni. In tale ipotesi il diritto alla retrocessione sorge dalla sola scadenza del termine e non è necessario alcun provvedimento amministrativo: tale diritto si esercita mediante l'azione giudiziaria. Per la determinazione del prezzo valgono le stesse regole vigenti per la retrocessione parziale.

Abbiamo richiamato i criteri ai quali il legislatore ha informato la disciplina dell'istituto della retrocessione perchè apparisse evidente che la possibilità per l'espropriante di rivendere le aree espropriate di cui al 2° comma dell'art.18 legge urbanistica non ha alcun nesso con l'istituto della retrocessione. Invero mentre presupposto della retrocessione è il fatto che sia mancata, da parte dell'espropriante, l'utilizzazione dei beni o, meglio, che non si sia realizzata quella utilizzazione in vista della quale è stata promossa la procedura espropriativa, la possibilità dell'espropriante di vendere le aree espropriate si basa sul presupposto opposto, sul presupposto cioè che non manchi l'utilizzazione dei beni, anzi la vendita di tali beni a privati costituisce uno degli strumenti di cui si può valere l'amministrazione per conseguire quelle finalità pubbliche che costituiscono la causa del provvedimento espropriativo.

Se si tiene presente quanto abbiamo brevemente riferito appare senz'altro evidente la diversità tra la retrocessione e la possibilità dell'amministrazione di rivendere a privati le aree espropriate e destinate alla edificazione privata.

D'altra parte che quest'ultimo fenomeno sia cosa diversa dall'istituto

della retrocessione è confermato anche dal fatto che, come già detto, lo stesso articolo 18 della urbanistica, al 4° comma, prevede distintamente la possibilità per l'espropriato o i suoi eredi di chiedere la retrocessione dei beni ove, entro dieci anni dall'avvenuta espropriazione di un'area, il Comune non abbia provveduto alla pubblicazione del piano particolareggiato in cui l'area medesima è compresa.

Tutto ciò premesso, risulta ora agevole comprendere il diverso sistema di determinazione del prezzo rispettivamente nel caso di retrocessione e in quello di riacquisto di beni espropriati da parte dell'ex-proprietario.

Infatti, mentre, come si è detto più sopra, nel caso di retrocessione il prezzo del riacquisto da parte dell'ex-proprietario è determinato, in mancanza di accordi delle parti, in base al valore venale dei beni al momento della domanda ed esso è fissato in via giudiziaria seguendo lo stesso procedimento stabilito per l'indennità, nel caso di riacquisto dei beni espropriati da parte degli ex-proprietari, ai sensi del 2° comma dell'art. 18 e dell'art. 19 legge urbanistica, il prezzo sarà determinato tenendo per base quello di esproprio maggiorato di una quota commisurata alle spese incontrate dal Comune per le opere ed impianti di piano regolatore e all'importanza della destinazione.

A questo punto sorge però un ulteriore quesito. Posto che la legge urbanistica disciplini le modalità di determinazione del prezzo di riacquisto per il solo caso in cui esso sia fatto dagli ex-proprietari, ci si chiede in base a quali criteri debba essere fissato il prezzo medesimo quando la cessione sia fatta non all'ex-proprietario ma a terzi.

Orbene, se si tiene presente quanto si è detto sulla possibilità del Comune di cedere a soggetti diversi dagli ex-proprietari le aree espropriate non dovrebbero esistere difficoltà per estendere anche a questa ipotesi la norma relativa alla determinazione del prezzo di riacquisto da parte degli ex-proprietari. Si deve pertanto ritenere che anche nel caso in esame il prezzo va da fissato in base a quello di esproprio maggiorato di una quota commisurata alle spese incontrate dal Comune per le opere ed impianti di piano regolatore e all'importanza della destinazione.

2.2.1.5. Il quarto elemento dell'espropriazione è l'indennità. Premesso che l'indennità rappresenta l'equivalente economico del bene oggetto di espropriazione e la conseguenza della responsabilità (c.d. responsabilità per atti legittimi) a cui va incontro l'espropriante per il sacrificio imposto al diritto del proprietario, tralasciamo dal soffermarci sui caratteri dell'indennità per considerare partitamente, anche se brevemente, i criteri vigenti in ma-

teria di determinazione dell'indennità stessa e ciò in considerazione del fatto che il problema interessa da vicino la materia urbanistica.

Il criterio che presiede alla determinazione dell'indennità è quello che l'indennità deve consistere "nel giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita"(art. 39 legge 1865). L'indennità va quindi determinata in base ad un criterio rigorosamente obbiettivo prescindendo da ogni considerazione circa il valore affettivo che il bene potrebbe avere per l'espropriato. Va ancora aggiunto, a questo riguardo, che il valore del bene dovrà essere determinato prendendo come punto di riferimento la data dell'atto di espropriazione.

Ma, come è noto, accanto all'ipotesi di espropriazione totale può aversi il caso di espropriazione parziale. Allora non si applica il criterio sopra menzionato bensì quello di cui al successivo art.40. L'indennità cioè "consisterà nella differenza fra il giusto prezzo che avrebbe avuto l'immobile avanti l'occupazione ed il giusto prezzo che potrà avere la residua parte di esso dopo l'occupazione".

Per quanto riguarda la procedura attraverso la quale si perviene alla determinazione dell'indennità, osserveremo sinteticamente che l'espropriante, unitamente al piano particolareggiato di esecuzione, deve compilare un elenco dal quale risultino sommariamente indicati i beni da espropriare, i nomi dei rispettivi proprietari, nonché le somme che per ciascun bene egli intende offrire a titolo di indennità (art.24).

Se i proprietari interessati ritengono di accettare l'indennità devono rilasciare dichiarazione scritta in tal senso; in caso contrario verrà esposto un tentativo di bonario accordo avanti al sindaco. Se questo tentativo non riesce l'ammontare dell'indennità sarà determinata tramite perizia giudiziaria. I periti che dovranno valutare i beni soggetti ad esproprio sono nominati, in numero di uno o tre, dal tribunale competente per territorio. Nell'espletare il loro incarico essi devono attenersi al criterio del valore venale del bene di cui sopra abbiamo parlato. La relazione dei periti viene quindi presentata al presidente del Tribunale che la trasmette al Prefetto; questi ordina all'espropriante di depositare presso la Cassa depositi e prestiti le somme indicate dai periti e, dopo la presentazione dei certificati comprovanti l'eseguito deposito, emana il decreto di espropriazione ed autorizza l'occupazione. Contro il decreto di espropriazione e nei trenta giorni dalla sua notifica, gli esproprianti possono proporre opposizione contro la stima dei periti e la liquidazione delle spese avanti l'autorità giudiziaria competente. Come si desume dall'art.51 della legge e dai principi generali in tema di divisione di competenze, trattandosi di controversia avente ad oggetto un diritto soggettivo è competente l'Autorità Giu-

diziaria Ordinaria. Il procedimento si svolgerà secondo le norme del diritto processuale comune e contro la sentenza di primo grado sono ammessi i gravami di cui al Codice di procedura civile.

Questi sono i criteri fondamentali fissati dalla legge del 1865. Numerose leggi speciali hanno però introdotto delle importanti deroghe. La più significativa di queste leggi è quella 15/1/1885 n.2892 per il risanamento della città di Napoli anche perchè la particolare procedura di determinazione dell'indennità in essa prevista è stata estesa, con successivi provvedimenti legislativi, ad altre città.

Anche la legge urbanistica pur riconoscendo espressamente l'applicabilità anche in questa materia della legge del 1865 pone alcune norme particolari per la determinazione dell'indennità. Esse possono essere fissate nei tre punti seguenti.

Il primo consiste nel fatto che nella determinazione dell'indennità non si deve tener conto degli incrementi di valore attribuiti sia direttamente che indirettamente all'approvazione del P.R. ed alla sua attuazione (art.38).

In relazione a questa prescrizione, sulla cui ratio non è il caso di soffermarsi data la sua evidenza, si è posto il quesito se sia possibile operare una compensazione tra incremento di valore della parte non espropriata e indennizzo per quella espropriata.

Orbene, per quanto la legge urbanistica non faccia specifico riferimento a questo problema, tuttavia ci sembra che la soluzione affermativa possa trovare conforto nella seguente argomentazione. Come è noto, la legge urbanistica rinvia alla legge del 1865 per quanto riguarda la determinazione della indennità di espropriazione facendo semplicemente salva l'applicazione delle disposizioni particolari di cui agli artt.38,39 e 40 (così art. 37 legge urbanistica). Ora, poichè nella legge del 1865 è contenuta una norma, l'art.41, che prevede espressamente la possibilità di una compensazione tra il vantaggio derivante dall'esecuzione dell'opera pubblica alla parte del fondo non espropriata e l'indennità dovuta per la parte espropriata, ci sembra non esistano motivi per escludere che detta compensazione possa valere anche in materia di incremento di valore derivante dall'approvazione di un P.R.G. e dalla sua attuazione.

Posto quanto sopra, ci sembra opportuno segnalare, per completezza, che se si confronta l'art.41 della legge del 1865 con l'art.38 della legge urbanistica si può constatare che mentre l'art.41, esige che dall'esecuzione dell'opera derivi un vantaggio speciale ed immediato alla parte del fondo non espropriata, l'art.38, con dizione più larga, ritiene sufficiente che tra approvazione ed attuazione del P.R. ed incremento di valore dalla parte

del fondo non espropriata, sussista una connessione causale anche indiretta.

Il secondo aspetto che viene in rilievo considerando le particolari norme che la legge urbanistica pone in tema di indennità, consiste nel fatto che, a gli effetti della determinazione dell'indennità stessa, non si deve tener conto degli aumenti di valore dipendenti da lavori eseguiti nell'immobile dopo la pubblicazione del piano particolareggiato, a meno che i lavori stessi non fossero necessari per la conservazione dell'immobile e per esigenze dell'igiene e dell'incolumità pubblica (art.39). In ordine a questa prescrizione ci limitiamo a notare che essa ricalca analoga disposizione contenuta nell'art. 43 della legge del 1865.

Infine la terza regola tipica della legislazione urbanistica in materia di indennità riguarda la esplicita affermazione che per i vincoli di zona, per le limitazioni e gli oneri relativi all'allineamento edilizio delle nuove costruzioni, non è dovuta indennità alcuna, così come non è dovuta indennità alcuna per le servitù di pubblico passaggio che vengano imposte sulle aree dei portici delle costruzioni esistenti e di quelle nuove (art.40).

2.2.1.6. Abbiamo così passato in rassegna gli aspetti più importanti dell'applicazione dell'istituto della espropriazione per p.u. alla materia urbanistica e, in particolare, a quella dei P.R.

Si tratta ora di vedere se le conclusioni cui siamo pervenuti trovino applicazione anche nella specifica materia dei P.I. A nostro parere l'istituto della espropriazione per p.u. è applicabile anche in questo campo. Infatti non solo non esistono motivi logici e giuridici per escludere una tale estensione, ma essa anzi, risulta confermata dall'art.37 Legge urbanistica che usa la formula generica, nella quale quindi possono essere compresi anche i P.I. di "espropriazioni dipendenti dall'attuazione dei piani regolatori approvati in base alla recente legge".

Fatta questa necessaria premessa si tratta ora di esaminare quali sono le iniziative che il P.I. torinese potrebbe e dovrebbe prendere per attuare sollecitamente la politica di pianificazione.

Va detto innanzitutto che per una sollecita attuazione del P.I. di Torino è necessario fare ampio ricorso alla "espropriazione per zone". Poichè l'operazione comporta, proprio per la sua ampiezza, oneri finanziari molto rilevanti, è necessario ridurre al minimo possibile le indennità di esproprio. Successiva tappa del processo di attuazione è la urbanizzazione delle aree espropriate e la cessione a soggetti che si impegnino a dare loro la sistemazione prevista nel Piano.

Ciò premesso si tratta di vedere concretamente se e in quali limiti la vigente disciplina legislativa consenta di perseguire le finalità predette. Di-

ciamo subito che da una indagine obbiettiva della vigente legislazione risulta che i mezzi che l'attuale disciplina dell'espropriazione per pubblica utilità offre agli organi preposti al P.I. torinese non sembrano i più idonei a consentire la realizzazione della pianificazione predetta.

Per quanto riguarda la "espropriazione per zone" che nel sistema degli strumenti per l'attuazione della pianificazione intercomunale dovrebbe occupare un ruolo di primissimo piano, va detto che, nella legislazione vigente, essa non presenta quelle doti di manovrabilità ed adattabilità che sarebbero desiderabili.

In particolare bisogna ricordare quanto si è detto più sopra circa l'ambito di applicazione dell'istituto. Infatti la lettera dell'art.18 Legge urbanistica sembra escludere che detta forma di espropriazione possa essere applicata anche ad aree diverse da quelle comprese nelle "zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano". L'esplicito richiamo del solo n.2 dell'art. 7 Legge urbanistica induce a credere che non sia possibile ricorrere alla "espropriazione per zone" per l'acquisizione delle aree che fanno parte del preesistente centro abitato come anche di tutte quelle indicate negli altri numeri dello stesso art.7.

Bisogna ancora ricordare che, in ogni caso, il ricorso alla "espropriazione per zone", pur nei limiti di cui sopra, è possibile in quanto il P.I. sia stato approvato nei termini e nei modi previsti dalla Legge urbanistica. Non è quindi strumento di applicazione immediata: prima bisogna formare il Piano e farlo approvare poi si procederà alla "espropriazione per zone".

Non minori sono le difficoltà che si oppongono alla realizzazione della seconda finalità .

Come abbiamo riferito più sopra, secondo l'art.39 della Legge del 1865, applicabile anche nella materia in esame, l'indennità di esproprio deve consistere nel "giusto prezzo" che l'immobile avrebbe avuto in una libera contrattazione di compra-vendita. Abbiamo anche riferito che la formula "giusto prezzo" è unanimamente intesa nel senso di prezzo di mercato, qualcuno anzi parla propriamente di prezzo che si formerebbe in un'asta pubblica.

Ora se ci poniamo su un piano realistico così come esige ogni formulazione di suggerimenti operativi, non possiamo tacere il rilievo che, allo stato della legislazione vigente e particolarmente in assenza di una normativa che chiarisca che l'aggettivo "giusto" significa che il prezzo deve essere depurato da ogni elemento speculativo e di monopolio, è ben difficile che la dottrina e soprattutto la giurisprudenza mutino l'attuale orientamento.

Più facile è la realizzazione della terza fase che comprende l'urbanizzazione e la successiva cessione a privati delle aree urbanizzate. E' evidente

però che la poca manovrabilità della "espropriazione per zone" e la difficoltà, vigente l'attuale legislazione e gli attuali orientamenti interpretativi, di depurare la indennità da ogni elemento speculativo e di monopolio, pregiudicano seriamente tutto il procedimento.

Ora, poichè questi limiti e queste restrizioni sono posti dalla legge è evidente che solo con un provvedimento legislativo è possibile superarli. Ma prima di parlare di questo argomento è necessario fare almeno un cenno all'ente che dovrà procedere all'attuazione del P.I. e quindi alle espropriazioni ed alle cessioni del caso.

Da varie parti si è parlato al riguardo di un consorzio dei comuni interessati dal P.I. Ed effettivamente se non pare dubbio che, come risulta dall'art.12 Legge urbanistica e dagli artt.156 seguenti Legge Comunale e Provinciale, la formazione del Piano non può costituire l'oggetto dell'attività di un apposito consorzio, sembra però certo che per l'attuazione delle singole opere del P.I. si può ed anzi è utile fare ricorso ad un consorzio dei comuni aderenti al medesimo.

Quando sarà predisposto il P.I. torinese ed esso sarà stato adottato dai comuni interessati e debitamente approvato e si tratterà di passare all'attuazione delle opere in esso previste, allora sarà necessario procedere alla formazione del consorzio e ad esso sarà affidato il compito di procedere alle espropriazioni ed alle successive cessioni delle aree urbanizzate.

Nell'espletamento di questo compito il consorzio dovrà aver cura di evitare che l'attuazione delle finalità del piano crei situazioni che consentano o addirittura facilitino la speculazione privata; sarà pertanto opportuno che si proceda agli espropri tempestivamente e comunque prima che i piani particolareggiati siano conosciuti. Sarà anche opportuno che le aree necessarie per le infrastrutture siano espropriate prima che anche una sola parte di esse sia completata.

Ma su questi problemi relativi alla fase dell'attuazione vera e propria del P.I. torinese hanno priorità assoluta, logica e cronologica, quello della formazione ed approvazione del Piano nonchè quello della iniziativa di opportune riforme sul piano legislativo.

Infatti dall'indagine che precede abbiamo tratto la convinzione che l'attuale legislazione non è tale da facilitare l'attuazione di un P.I. Invero non sembra un caso il fatto che a tutt'oggi non è stato attuato nessun P.I. Si correrebbe quindi il rischio di formare un Piano ma di non avere poi gli strumenti idonei per attuarlo.

Ora, poichè per uscire dalle ristrettezze che abbiamo segnalato è indispensabile una riforma legislativa, suggeriamo al P.I. torinese di studiare con urgenza i modi migliori per sollecitare una riforma della vigente legislazione urbanistica.

Invero le soluzioni possibili sembrano essere solo due: o l'emanazione di una legge urbanistica nuova o l'emanazione di una legge speciale per Torino (eventualmente si potrebbe cercare un collegamento con il P.I. di Milano per una legge speciale che riguardi le due maggiori città ed aree industriali in espansione del paese).

La prima soluzione presenta il vantaggio di attuare una disciplina urbanistica uniforme su tutto il territorio nazionale.

Bisogna però segnalare due rilievi la cui considerazione potrebbe far propendere a scartare questa soluzione.

Innanzitutto il fatto che una riforma della Legge del 1942 non è iniziativa che si possa attuare agevolmente, e soprattutto con una certa rapidità, mentre, come è noto, il ritmo che l'incremento edilizio ha assunto negli ultimi anni nella nostra zona suggerisce la urgente adozione di nuovi provvedimenti.

In secondo luogo il rilievo che per i comuni a forte concentrazione industriale, come quelli compresi nel P.I. torinese, si presentano problemi particolari che esigono una approfondita disamina ed una specifica e dettagliata considerazione normativa che forse non può trovare luogo in un provvedimento a carattere generale.

Infatti, con l'adozione di un siffatto provvedimento si correrebbe il rischio di non poter risolvere adeguatamente proprio quelle situazioni che sono più gravi ed urgenti e che hanno carattere peculiare.

Anche la seconda soluzione presenta degli inconvenienti: primo fra tutti quello che si potrebbe pensare che con questa iniziativa si voglia affermare il principio che ogni P.I. deve essere approvato con legge. Ciò creerebbe probabilmente difficoltà burocratiche ed intralci politici e potrebbe rallentare l'iter di una legge speciale per la pianificazione intercomunale di Torino.

A nostro modo di vedere stante la presente situazione caratterizzata, da un lato, dall'esigenza di intervenire subito in quelle zone ove, come nelle nostre, l'incremento edilizio è più rapido e, dall'altro, dal fatto che proprio in queste zone sono già in elaborazione gli studi relativi alla pianificazione intercomunale mentre essi mancano nel resto d'Italia, sarebbe forse opportuna una soluzione di compromesso. Essa consisterebbe nell'appoggiare, fornendo all'occorrenza anche quei suggerimenti che l'esperienza dei problemi locali potrebbe consigliare, l'iniziativa già presa dal Ministero dei Lavori Pubblici per una generale riforma della Legge del 1942 e, nel contempo, di sollecitare, in attesa di detta legge, la emanazione di una legge speciale con la quale venga approvato il P.I. di Torino e, nel contempo, vengano introdotte le più urgenti modifiche legislative.

Si tratterebbe insomma di sollecitare l'emanazione di una legge nella quale dovrebbero essere contenute l'esplicita approvazione del P.I. di Torino e le riforme indispensabili per consentirne l'attuazione.

In questa sede dovrebbe essere chiarita con più perspicua e dettagliata previsione normativa, la disciplina della "espropriazione per zone" estendendo la relativa sfera di applicazione a tutti i casi in cui gli organi preposti all'attuazione del Piano ne ravvisassero l'opportunità a prescindere dal limite della zona di espansione dell'aggregato urbano.

Altro punto che dovrebbe essere oggetto di riforma è quello relativo alla determinazione della indennità di esproprio.

Come abbiamo chiarito a suo luogo, secondo il sistema attualmente in vigore in forza della legge del 1865, solo formalmente il giudizio relativo alla indennità è pronunciato da giudici togati: di fatto esso è preparato da periti irresponsabili che fissano essi stessi i criteri ai quali informare le loro determinazioni. Per ovviare a questo inconveniente è stato suggerito di sostituire gli attuali due organi con un collegio speciale unico che assorba in sé la competenza tecnica e la responsabilità del giudizio e formato di tre membri: un magistrato e due funzionari governativi. Si tratta in sostanza del sistema che fu adottato per l'attuazione del P.R. di Roma (l'art. 11 R.D. 6 luglio 1931, n. 981 stabilì che l'espropriazione dei beni necessari per l'attuazione delle varie sistemazioni urbanistiche fosse pronunciata previo deposito dell'indennità offerta dall'Amministrazione Municipale e che, nei 30 giorni successivi alla notificazione del decreto prefettizio di autorizzazione all'occupazione degli immobili, i proprietari potessero ricorrere, per la determinazione di una più congrua indennità, ad un collegio funzionante presso la Corte d'Appello di Roma presieduto da un magistrato di grado non inferiore a consigliere di Corte d'Appello e parificato e composto di due funzionari tecnici statali nominati dal Ministro dei Lavori Pubblici).

Si potrebbero anche suggerire altri sistemi oltre a quello indicato. Ad esempio si potrebbe suggerire l'adozione del sistema accolto dalla legge Ripamonti, di cui si parlerà in seguito, ovvero quello di affidare il compito di determinare l'indennità all'Ufficio tecnico erariale integrato con alcuni rappresentanti del comune e della provincia.

Comunque si ritenga di formare il collegio speciale di cui abbiamo parlato è certo che la sua formazione, pur rappresentando già un passo avanti rispetto al sistema della legge del 1865, non esaurisce le riforme che in questa materia sarebbero opportune.

In particolare per impedire eccessive disparità di orientamento nell'adozione dei criteri che il collegio dovrebbe seguire per formulare il suo giudizio, sarebbe opportuno stabilire direttamente i criteri stessi ed indicare

specificamente gli elementi che debbono essere considerati come fattori di valutazione. A tal fine sarebbe necessario innanzitutto chiarire che l'espressione "giusto prezzo" va intesa nel senso di prezzo naturale cioè di prezzo di concorrenza e che esso va determinato facendo ricorso al valore di mercato del bene depurato del valore speculativo e di monopolio. Perciò sarebbe utile che per legge si disponesse che, non appena costituito, il collegio stabilisca, in base ai criteri indicati dallo stesso legislatore, i valori che, per quell'anno o per quel biennio, ritiene di dover attribuire alle diverse categorie di beni che verranno espropriati tenuto conto in particolare della loro ubicazione. Di anno in anno o di biennio in biennio lo stesso collegio avrà cura di ritoccare in più o in meno i valori predetti a seconda dell'andamento del mercato.

In conclusione, a parte quanto verrà detto nei paragrafi successivi circa l'applicazione dell'esproprio alla materia dell'edilizia economica e popolare (settore nel quale, come si vedrà, gli organi del P.I. torinese potranno impegnarsi subito), siamo dell'opinione che una efficace pianificazione intercomunale non possa essere attuata senza una riforma della legislazione vigente in tema di espropriazione.

Suggeriamo quindi agli organi responsabili del P.I. torinese che mentre curano la messa a punto del progetto di piano si facciano promotori di una legge speciale con la quale si miri ad attuare sostanzialmente questi due obbiettivi:

- 1) l'approvazione del P.I. di Torino a prescindere ed al di fuori della procedura di cui all'art.12 Legge urbanistica;
- 2) la riforma di quelle norme ("espropriazione per zone" e determinazione dell'indennità soprattutto) che costituiscono più grave ostacolo ad una completa ed economica attuazione del P.I. torinese.

Quando il progetto del P.I. sia stato formato e sia stato approvato con una legge speciale che introduca le auspiccate riforme, suggeriamo che venga costituito il consorzio di cui abbiamo parlato sopra e che dovrà procedere alle espropriazioni ed alle cessioni del caso.

Nell'esplicare questi suoi compiti il consorzio dovrà attenersi, come già detto, al duplice criterio di espropriare tempestivamente e comunque prima dell'approvazione del piano particolareggiato e di espropriare le aree necessarie per la creazione di infrastrutture prima che anche una sola parte di esse sia completata.

2.2.2. La recente Legge 12 aprile 1962 n.167 (Ripamonti) sull'edilizia economica e popolare, i consorzi e la pianificazione .

2.2.2.1. Diversi sono i motivi che suggeriscono di condurre una rapida disamina della recentissima lettera 18 Aprile 1962, n.167 (in Gazz.Uff. n.111 del 30 aprile 1962) la c.d. legge Ripamonti, contenente disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare. Tra essi vogliamo segnalare in particolare oltre l'importanza che la materia dell'edilizia economica e popolare riveste in relazione all'attuazione di un razionale sviluppo economico-sociale, il fatto che la nuova legge dà l'esempio di strumenti di pianificazione urbanistica in parte nuovi rispetto a quelli previsti dalla vigente legislazione e soprattutto di immediato impiego. Perciò, a parte i benefici effetti che essa potrà arrecare nel settore particolare dell'edilizia economica e popolare, la nuova legge può offrire spunti e suggerimenti che trascendono la particolare materia considerata ed investono più vasti problemi di pianificazione intercomunale. Nella indagine che ci apprestiamo ad intraprendere la nostra attenzione sarà quindi rivolta particolarmente a cogliere questi aspetti della nuova disciplina.

2.2.2.2. Incominceremo richiamando le principali norme contenute nella legge.

Principio fondamentale è che ogni comune che abbia popolazione superiore ai 50.000 abitanti o che sia capoluogo di provincia è tenuto a formare un piano delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico e popolare nonché alle opere e servizi complementari, urbani e sociali, ivi comprese le aree destinate a verde pubblico.

A questo obbligo per i comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti o che siano capoluogo di provincia, fa riscontro, per tutti gli altri comuni la facoltà di procedere di propria iniziativa alla formazione del piano. In relazione a questo secondo gruppo la legge riserva opportunamente al Ministro dei Lavori Pubblici la facoltà di sollecitare l'iniziativa dei comuni, e quando questi rimangono inerti e sempre che se ne ravvisi la necessità, anche la facoltà di disporre direttamente la formazione del piano.

Particolare sul quale ritorneremo in sede di valutazione critica ma che fin da questo momento è opportuno mettere in evidenza per l'interesse che ha

per il piano intercomunale, è l'espresso riconoscimento contenuto nella legge circa la possibilità che più comuni limitrofi si riuniscano in consorzio per la formazione di un unico piano.

Un secondo aspetto particolarmente interessante della nuova disciplina è costituito dal fatto che l'art.10 riconosce ai comuni ed ai consorzi che hanno formato il piano la facoltà di riservarsi l'acquisizione anche mediante e sproprio e fino ad un massimo del 50°/° delle aree comprese nel piano. Va anche segnalato, e come si vedrà più avanti questa disposizione si dimostra molto opportuna al fine del contenimento dei prezzi, che le rimanenti aree e edificabili non sono a disposizione di tutti i possibili utilizzatori, ma solo di una cerchia limitata di istituti pubblici o enti cooperativi che operano nel settore dell'edilizia economica: INA Casa, Istituto nazionale per le case agli impiegati dello Stato, Istituti autonomi per le case popolari, Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti, cooperative private che si prefiggono la costruzione di case popolari ecc.

Per quanto riguarda il primo gruppo di aree, cioè quelle acquistate dai comuni o dai consorzi, bisogna far presente che esse possono essere cedute anche a privati ma solo in quanto essi si impegnino a realizzare la costruzione di case economiche e popolari e che il prezzo di cessione deve essere determinato sulla base di prezzo di acquisto o dell'entità di esproprio maggiorato delle spese di urbanizzazione e tenuto conto della destinazione e dei volumi edificabili. Particolare che non va trascurato è rappresentato anche dal fatto che i proprietari delle aree già destinate ad edilizia residenziale e comprese in un piano, possono essi stessi richiedere ed ottenere dal comune la licenza di costruzione purchè si impegnino a costruire case di tipo economico e popolare. Al fine di impedire facili elusioni la legge sottopone a rigorosi termini l'inizio e l'ultimazione dei lavori di costruzione. La relativa vigilanza è affidata all'Ufficio del genio civile.

Altro aspetto degno di attenzione è costituito dalle prescrizioni di cui all'art.12 relative all'indennità di espropriazione.

Questo articolo, dopo aver chiarito che l'organo al quale è affidato lo incarico di determinare l'indennità è l'Ufficio tecnico erariale e che essa va fissata nella misura prevista dalla legge 25 giugno ,n.2359, precisa che "il valore venale è riferito a due anni precedenti la deliberazione comunale di adozione del piano e va determinato senza tenere conto degli incrementi di valore dipendenti, direttamente o indirettamente, dalla formazione e attuazione del piano".

2.2.2.3. Passando ora ad una breve valutazione critica delle disposizioni richiamate, incominceremo segnalando la funzione calmieratrice che la legge non mancherà di esercitare sui prezzi delle aree fabbricabili e delle abitazioni di tipo popolare.

Al riguardo è interessante notare, e ciò rappresenta invero uno dei tratti caratteristici della nuova disciplina, il fatto che la finalità del contenimento dei prezzi è qui perseguita attraverso due diversi espedienti.

Il primo (possibilità da parte dei comuni di acquistare anche mediante esproprio aree edificabili e quindi di cederle) non è nuovo alla disciplina urbanistica.

Come è noto già l'art.18 della legge urbanistica, allo scopo di agevolare l'ordinata attuazione del P.R.G., attribuiva ai comuni la facoltà di espropriare, entro le zone di espansione dell'aggregato urbano di cui al n.2 del precedente art.7, le aree inedificate e quelle su cui esistessero costruzioni che fossero in contrasto con la destinazione di zona ovvero avessero carattere provvisorio. Quelle fra dette aree che fossero divenute disponibili per l'edificazione privata potevano essere poi cedute a privati. Ora, poichè il prezzo di cessione viene determinato sia nel caso della legge urbanistica che in quello della legge per l'edilizia popolare sulla base del costo di acquisto eguale al prezzo di mercato di due anni prima maggiorato delle sole spese di urbanizzazione e tenuta presente la particolare destinazione, è evidente che, ove le aree espropriate e rivendute abbiano complessivamente una certa consistenza, dall'adozione dell'espediente può derivare una certa influenza sul mercato delle aree fabbricabili nel senso di un contenimento dei prezzi. Ma anche sotto un altro profilo — ed eccoci al secondo espediente — la legge in esame può esercitare un'utile azione calmieratrice.

Se un comune o un consorzio di comuni ha destinato all'edilizia economica e popolare una vasta zona, il fatto che almeno il 50% di essa sia disponibile solo a determinati istituti e società cooperative e non a tutti i costruttori edili riduce l'offerta rispetto alla domanda. Ne dovrebbe quindi derivare una riduzione del prezzo di vendita delle aree o quantomeno un impedimento al loro rialzo, e si formerebbe una riserva di aree a buon mercato disponibile per quelle iniziative che mirano ad assicurare abitazioni economiche.

Per le cooperative edilizie la cosa può essere particolarmente importante. Com'è risaputo, il problema più difficile per queste cooperative è quello di reperire un'area a un prezzo non proibitivo. Ora l'espediente introdotto dalla nuova legge dovrebbe contribuire in modo efficace ad eliminare l'ostacolo. Dovrebbe cioè mettere a disposizione delle cooperative aree fabbricabili a buon mercato.

Anche in relazione a questo secondo espediente è però necessario chiarire che esso funzionerà e potrà conseguire gli scopi prefissi solo in quanto i comuni riservino all'edilizia economica e popolare un'area molto vasta. Se invece il peso delle aree riservate rispetto al complesso delle aree fabbricabili è di troppo scarso rilievo, il contenimento dei prezzi non potrà, almeno per questa via, essere realizzato.

Altra disposizione non solo ragionevole ma anche opportuna al fine di una più rapida realizzazione delle finalità della legge è quella, già richiamata, che consente ai proprietari delle aree destinate all'edilizia economica di evitare l'espropriazione chiedendo al sindaco di costruire direttamente sulle aree stesse fabbricati aventi le caratteristiche di abitazioni di tipo economico o popolare. A questo proposito sarà interessante ricordare la posizione del proprietario secondo quanto previsto dall'art.18 della legge urbanistica. Dal confronto risulta il maggior rigore del legislatore nell'ipotesi di cui all'art.18. In questo caso infatti la posizione di proprietario dell'area è presa in considerazione solo dopo che è intervenuto l'esproprio e si concretizza in un mero diritto di prelazione ove dette aree divengano disponibili per l'edificazione privata. Invece la legge per l'edilizia popolare prende in considerazione la posizione di proprietario di un'area "privata" prima che l'espropriazione venga attuata, nel senso che l'esproprio viene impedito dal fatto che il proprietario ottenga dal sindaco la licenza di costruire abitazioni economiche sull'area interessata.

Questa disciplina, che in vero presenta qualche affinità con quella prevista dall'art.20 della legge urbanistica, ci sembra particolarmente utile al fine di conseguire una più rapida attuazione della legge per l'edilizia economica. E' probabile infatti che di fronte alla prospettiva di una possibile espropriazione molti proprietari di aree "riservate" si disporranno a costruire abitazioni economiche.

Per poter conseguire questo risultato è necessario però che gli organi preposti all'attuazione del piano esigano un rigoroso rispetto della qualità popolare delle abitazioni e dei tempi previsti dall'art.17.

In questo più che in altri casi è sufficiente anche solo un allentamento per far saltare tutto il delicato congegno.

Un altro aspetto sul quale pare opportuno soffermarsi è quello della determinazione dell'indennità di esproprio. Anche a questo proposito è dato registrare un sensibile miglioramentorispetto alla legislazione precedente. Infatti mentre la legge urbanistica si limita a stabilire (art.38) che agli effetti delle espropriazioni delle aree di cui al precedente art.18 non si deve tener conto degli incrementi di valore attribuiti sia direttamente che in direttamente all'approvazione ed all'attuazione del P.R.G. senza ulteriormen

te precisare in base a quali criteri detto incremento debba essere valutato invece l'art.12 della legge sull'edilizia popolare non solo dispone che il valore delle aree espropriande va determinato senza tener conto degli incremen=ti dipendenti, direttamente o indirettamente dalla formazione ed attuazione del piano, ma anche che detto valore va determinato con riferimento al valore venale relativo a due anni precedenti alla deliberazione comunale di ado=zione del piano. Questa norma è certamente molto utile in volere dell'acquisizione di aree in zone agricole non ancora sviluppate. Bisogna però ricordare che se l'art.12 introduce un qualche maggiore elemento in ordine ai criteri per la determinazione dell'indennità, tuttavia non si può dire che la soluzione proposta risponda appieno alla esigenza ormai segnalata da più parti, che l'indennità sia depurata da ogni elemento speculativo. E', ben vero che la stima non è più affidata, come avviene invece in base alla legge del 1865, a periti che non hanno diretta responsabilità ma ad un ufficio pubblico quale l'ufficio tecnico periferico; d'altra parte non si può trascurare il rilievo che la legge non fornisce criteri sufficientemente rigorosi per individuare gli elementi meramente speculativi che compongono i prezzi correnti di mercato.

Un ultimo cenno va fatto per segnalare la più agile procedura prevista dalla nuova legge per ciò che riguarda l'approvazione dei piani.

Infatti, nella normalità dei casi, essa si svolge presso organi periferici dell'Amministrazione centrale quali i Provveditorati regionali alle opere pubbliche e la Sezione urbanistica regionale; solo ove il piano comporti varianti al P.R. ovvero vi siano opposizioni od osservazioni da parte delle ammini=strazioni centrali dello Stato, l'approvazione del piano è devoluta al Mnisterio dei Lavori Pubblici. Questa diretta investitura degli organi periferici fa sperare in una sollecita formazione dei piani.

2.2.2.4. Raccogliendo le fila di tutto il discorso che precede, pensiamo si possa affermare che la legge per l'edilizia popolare, pur con quelle manchevolezze di cui abbiamo fatto cenno, rappresenta un valido strumento per attuare una efficiente politica di pianificazione intercomunale e regionale; anzi siamo dell'avviso che la legge esplicherà il massimo della sua benefica efficacia proprio in quanto i piani in essa previsti siano armonicamente coordinati con eventuali più vasti piani intercomunali e regionali di sviluppo.

E ciò principalmente per le seguenti considerazioni. Innanzitutto per il fatto che nelle grandi città oggi è molto difficile trovare ancora delle aree che per le loro caratteristiche si prestino ad essere destinate a costruzioni di abitazioni economiche e popolari.

In circostanze del genere spesso è difficile concepire un'efficiente piano

circoscritto ai soli confini comunali.

Inoltre la scelta delle zone residenziali in genere e di quelle destinate all'edilizia popolare in specie deve essere fatta tenendo conto di quella che, nell'ambito intercomunale, sarà la dislocazione delle zone industriali.

Infine, poichè gli attuali orientamenti sono verso la formazione di quelle che numerosi urbanisti chiamano le "città-regione", cioè delle grandi metropoli regionali a struttura decentrata, è evidente che le aree da destinarsi alla costruzione di abitazioni popolari non potranno essere individuate se non nel quadro di un più vasto piano che predisponga le linee di sviluppo dell'intera città-regione.

Questi, in breve, sono i principali motivi che consigliano, quanto meno per le grandi città per le quali nei prossimi anni è previsto un ulteriore rapido sviluppo, uno stretto collegamento tra gli organi preposti all'attuazione dei P.I. e quelli ai quali è affidato il compito di provvedere alla formazione e all'attuazione dei piani relativi all'edilizia popolare.

D'altra parte dell'opportunità che i piani in questione vengano predisposti in sede intercomunale e non semplicemente comunale si è reso conto lo stesso legislatore che non solo ha precisato la possibilità che più comuni limitrofi si riuniscano in consorzio, ma, alla lett.a) dell'art.1 della legge, ha considerato espressamente, tra i vari casi in cui il Ministro può rendere obbligatoria la formazione del piano, quello in cui si tratti di comuni limitrofi ad altri per i quali già sussiste detto obbligo.

Per quanto riguarda Torino in particolare suggeriamo che l'iniziativa di formare e poi attuare il piano relativo all'edilizia popolare sia presa sollecitamente e congiuntamente da un consorzio dei comuni aderenti al P.I. torinese. Si avrà così il primo consorzio che potrà operare in un settore ove la legge dà già buone possibilità di azione perchè si agisca sollecitamente e si requisiscano le aree adatte nelle zone ancora agricole del comprensorio del P.I. Le aree prescelte dovranno poi essere valorizzate ai fini della città-regione torinese mediante una efficiente politica di collegamenti stradali e di trasporti.

Occorre quindi collegare l'attività del consorzio con una adeguata politica dei trasporti. Sarà comunque opportuno far precedere la politica dei trasporti dalla formazione del patrimonio di aree per edilizia popolare anzichè fare il contrario: ciò per evitare che le aree prescelte salgano di prezzo, in vista dei migliori trasporti.

2.2.3. I piani di lottizzazione come mezzo per facilitare l'attuazione del P.I.

Valido mezzo per facilitare l'attuazione del P.I. può essere anche il con corso dei privati sia per quanto riguarda la sistemazione di alcune zone, sia per quanto riguarda il finanziamento delle opere necessarie per urbanizzare le stesse. Si impone a questo punto una breve considerazione della disciplina dei c.d. piani di lottizzazione e dei vantaggi che una loro vasta adozione potrebbe apportare in sede di attuazione del P.I. torinese.

Come è noto, la figura del piano di lottizzazione è considerata nell'art. 28 Legge urbanistica che recita testualmente:

"Fino a quando non sia approvato il piano regolatore particolareggiato è vietato di procedere alla lottizzazione dei terreni a scopo edilizio senza una preventiva autorizzazione del comune.

"Approvato il piano particolareggiato il sindaco ha facoltà di invitare i proprietari di aree fabbricabili esistenti nei singoli isolati, che non siano stati già lottizzati nello stesso piano particolareggiato, a presentare, entro un congruo termine, un progetto di lottizzazione tra loro concordato, che assicuri la razionale utilizzazione delle aree stesse. Se essi non aderiscono, provvede alla compilazione di ufficio.

"Il progetto di lottizzazione, approvato con le modificazioni che l'autorità comunale ha ritenuto di apportare, è notificato per mezzo del messo comunale ai proprietari delle aree fabbricabili con invito a dichiarare, entro 30 giorni dalla notifica, se l'accettano. Ove manchi tale accettazione, il sindaco ha facoltà di variare il progetto di lottizzazione in conformità alle richieste degli interessati o di procedere all'espropriazione delle aree"

In sostanza da questo articolo si desume che la lottizzazione, che consiste nella suddivisione di comprensori più o meno vasti di terreni in particelle adatte a rendere possibile la costruzione di fabbricati rispondenti ai dettami dell'estetica e dell'igiene, può interessare sia località disciplinate da un piano regolatore particolareggiato sia località per le quali tale strumento non esiste anche se il comune sia provvisto di piano regolatore generale.

Evidentemente diversa è la funzione della lottizzazione nei due casi.

Nel primo, poichè il piano particolareggiato ha definito, precisando la rete stradale, i vari isolati di cui si compone la zona, la lottizzazione ha principalmente la funzione di determinare la configurazione delle singole unità fabbricabili. Nel secondo, quando manca cioè un piano regolatore particolareggiato, la lottizzazione ha un duplice scopo, innanzitutto quello di indicare le caratteristiche urbanistiche della zona, con particolare riguardo

alla sistemazione della rete stradale e poi quello di delimitare nell'ambito degli isolati così definiti le singole unità fabbricabili.

A questo riguardo è necessario anche precisare che la differenza tra le due forme di lottizzazione, quella che avviene prima dell'approvazione del piano particolareggiato e quella che avviene dopo tale approvazione, non sta solo nel fatto che la prima sostituisca in qualche modo il piano particolareggiato stesso, ma anche nel fatto che la prima, a differenza della seconda, ha luogo non per iniziativa del comune ma per iniziativa dei privati interessati.

In questo caso come si desume dal primo comma dell'art.28 Legge urbanistica, il piano di lottizzazione deve essere espressamente approvato dal Comune. La stessa legge prevede per i trasgressori pene pecuniarie e detentive (art.41).

Secondo la terminologia usata dalla giurisprudenza, l'atto a cui l'approvazione di tali piani dà luogo è denominato "prelicenza edilizia".

Com'è noto, la dottrina non ha ancora approfondito la natura di quest'atto pur essendosi posta il problema se esso debba considerarsi come mero presupposto — sia pure suscettibile di dare luogo ad impugnativa — della licenza di costruzione, ovvero se, nell'ambito dell'attività edilizia, esso debba assurgere ad una posizione a se stante. Un indirizzo dottrinario propende per questa ultima impostazione sul riflesso che mentre la licenza di costruzione riguarda un'attività materiale, la licenza di lottizzazione concerne un'attività negoziale, mediante la quale il privato coordina e regola, in via generale ed autonoma, la edificabilità dei propri terreni.

Non è questa la sede per scendere ad ulteriori dettagli. Desideriamo invece chiarire che l'adozione del sistema della formazione di piani di lottizzazione prima dell'approvazione dei piani particolareggiati può essere utile in materia di pianificazione sotto un duplice profilo. Innanzitutto perchè ne consente una più rapida attuazione, in secondo luogo, perchè, a mezzo dell'approvazione dei piani di lottizzazione, il comune può alleggerire gli oneri che dovrebbe sostenere per urbanizzare la zona lottizzata. Alcuni comuni condizionano infatti la concessione della "prelicenza edilizia" alla urbanizzazione totale o parziale delle zone lottizzate a carico dei titolari della "prelicenza".

A quanto ci risulta questa prassi non ha un espresso fondamento nella legge, d'altra parte gli stessi regolamenti edilizi prevedono un intervento privato nella spesa per la costruzione e la manutenzione di opere di uso pubblico per lo più e, talvolta soltanto, nell'ipotesi in cui i lavori di sistemazione di una data zona comportino l'apertura di strade private; in tali casi (si veda ad es. l'art. 24 del regolamento edilizio di Torino) l'autorizzazione del Comune all'apertura della strada è subordinata all'assunzione da par-

te del privato richiedente all'onere di sistemare, mantenere ed illuminare la strada e al deposito, a titolo di garanzia, di una somma di denaro determinata dal comune stesso.

Orbene, poichè riteniamo che la figura del piano di lottizzazione non sia esclusiva della pianificazione comunale ma possa trovare applicazione anche in materia di pianificazione intercomunale, ci sembra che, in attesa che una riforma legislativa ponga eventualmente a carico di chi intende lottizzare una certa zona prima che venga approvato il relativo piano particolareggiato l'onere di provvedere all'urbanizzazione dello stesso o direttamente o, meglio ancora, pagando un contributo equivalente, potrebbe forse essere utile tentare, sia pure con ogni cautela, di instaurare anche in materia di pianificazione intercomunale, la prassi di condizionare la "prelicenza edilizia" all'assunzione da parte del richiedente dell'obbligo di urbanizzare la zona interessata. Ciò dovrà avvenire però rispettando criteri analiticamente determinati e uniformi per tutti nel pieno rispetto del piano intercomunale; evitando cioè distorsioni nella pianificazione urbanistica sorgenti da contrattazioni in cui, per il fine di un lucro immediato, venga compromessa la integrale attuazione della pianificazione intercomunale stessa.



